

Рођена у САД, ова идеја проширила се светом, тако да је у великом броју земаља, са низом специфичних решења, често различитих у односу на америчка, уведен институт контроле уставности.

Сва ова својства Устава САД била су предмет обраде у светској и нашој науци. Међутим, обележавање двестоте годишњице доношења овог устава пружило је прилику петнаестини наших научних радника да посвете своје реферате условима под којима је Устав САД донет, идејама које су лежале у основи овог значајног историјског документа и његовим начелима и институцијама. При томе је избегнут свечарски тон у обележавању два века од доношења Устава САД, а осим истицања квалитета устава и појединих уставних решења, није запостављен ни критички приступ. Сви реферати посвећени америчком уставу поднети на овом скупу сачињавају, узети заједно, једну лепу монографију о Уставу САД.

Малочас наведени значај Устава САД као акта којим је започео развој уставности у свету захтевао је да на овом скупу, посвећеном двестогодишњици савремене уставности, буде поднет низ реферата у којима су изложени развој уставности у свету и њено савремено стање. И то како с гледишта појединих филозофских и идејних премиса на којима почива идеја устава и уставности или које стоје у непосредној вези с том идејом, тако и с гледишта обраде и оцене низа значајних елемената устава и уставности, у њиховом правном, али и социолошко-политиколошком виду. У двадесетак реферата обрађени су пре свега бројни институти који су свој историјски ход започели управо Уставом САД, да би се потом ширили светом. Но, сложеност људских друштава и богатство облика њиховог уређења захтевали су да се — у циљу целокупног приказа савременог стања уставности — приступи обради различитих видова тога стања, посматраних из посебних углова. Тако, ако прва група реферата представља својеврсну монографију о Уставу САД, друга група садржи основне елементе једне праве компаративне студије о развоју уставних система и најважнијих уставних института и њиховом садашњем стању.

Најзад, у трећој групи реферата изложен је развој уставности на нашим, југословенским, односно балканским просторима, од средњег века (са зачецима уставноправних норми у Душановом законнику), до наших дана. При томе, актуелна уставна проблематика није била предмет расправљања на овом скупу. Српска академија наука и уметности припрема — опет уз учешће чланова академија, универзитетских наставника и научних радника из целе Југославије — посебан научни скуп чија ће основна тема бити актуелни проблеми устава и уставности у нас.

Српска академија наука и уметности ће 1988. године објавити посебан зборник радова са научног скупа „Два века савремене уставности“. На тај начин ће реферати и дискусије са овог значајног скупа којим је обележена двестота годишњица Устава САД постати доступни и широј јавности.

М. Јовичић

САВЕТОВАЊЕ „ПРАВА НА НЕПОКРЕТНИМ СТВАРИМА“

Врховни суд Србије, Врховни суд Војводине, Правни факултет у Београду и Савез удружења правника СР Србије организовали су саветовање „Права на непокретним стварима“ од 9. до 12. децембра 1987. године на Копаонику. Саветовању је присуствовало преко 500 учесника из готово целе Југославије. Били су присутни правници из различитих области, посебно: судије, јавни правобраниоци, друштвени правобраниоци самоуправљања, јавни тужиоци, правници запослени у привреди и државним органима, научни радници и други. Поздравне речи свим учесницима упутио је Милан Субић, председник грађанског одељења Врховног суда Србије а уводну реч је имао Драгољуб Ђосић, председник Удружења правника СР Србије.

Саветовање је било подељено на шест тематских области. Прва је била посвећена разматрањима друштвене својине и права својине, друга се односила на промет и евиденцију непокретности, трећа на подручје права странаца, четврта на правну заштиту, пета на права на туђим непокретностима, и шеста на концепсију друштвене својине у садашњој фази уставних промена. Циљ саветовања је било сагледавање актуелне проблематике у овој области: разлика која произлази из постојања друштвене својине и права својине, а она повлачи низ различитих правила у вези с отуђењем непокретности из друштвене својине (јавно надметање, право прече куповине, прекомерно оштећење), правни режим у вези са коришћењем и располагањем овим стварима, затим стицање стварних права на непокретним стварима (форма, упис у јавне књиге), питање односа Закона о облигационим односима и републичких и покрајинских закона о промету непокретности, недостаци у прописима и њиховој примени, критика постојећих решења и ставова праксе.

Саветовању се могу упутити неколике примедбе начелног карактера. Реферати су на овом саветовању углавном имали практичан приступ проблематици, али је био и мањи број оних са теоријским приступом. Међутим, стиче се утисак да су изостали продубљенија обрада, систематизација и уопштавање правних питања са теоријске стране. Није се осетила довољна повезаност теорије и праксе у решавању проблема којима се баве и теорија и пракса. Затим, изостало је читаво једно подручје које би могли да означимо као коришћење (употреба) непокретности, а оно по друштвеном значају заслужује пажњу, мада спада пре у управну него у судску материју. Коначно, многа питања задиру у концепт друштвене својине као: правни промет непокретности, државинска заштита, права на туђим стварима, коегзистенција права својине и друштвене својине на стану. Понуђени радови осим неких поновљених идеја не нуде теоријски изграђен и осмишљен концепт друштвене својине који би имао и практичну верификацију и значај.

Милан Суботић је обрадио неке проблеме у вези са прометом станова и пословних просторија између друштвено-правних лица и грађана и грађанско-правних лица. Аутор истиче да је друштвена својина у овој области озбиљно угрожена и изложена сталним нападима. Долази до њеног отуђења на разне начине, често и на противзаконите начине. Пред судовима у СР Србији је већи број спорова поводом ових отуђења. Ради се о становима који су грађени друштвеним средствима у усмереној стамбеној изградњи, па их у току градње, често у завршној фази, или по завршеној изградњи, отуђују самоуправне интересне заједнице а у Београду и Завод за изградњу града Београда, физичким лицима и то по цени која је испод прометне вредности. Отуђење станова врши се или закључењем уговора о продаји, или закључењем уговора о заједничкој изградњи, или уговором о удруживању средстава ради заједничке изградње. Оправдано се поставља питање да ли Самоуправна интересна заједница може да располаже становима у оквиру своје делатности. Затим, спорно питање које се поставља у овим споровима је да ли се ради о симулованим уговорима којима се прикрива уговор о продаји. Као могући оријентир у решавању ових спорова наводе се закључци Грађанског одељења Врховног суда Србије од 25. јуна и 5. октобра 1987. године.

Зоран Милосављевић је анализирао Закон о промету непокретности СР Србије и нашао да су поједине одредбе неадекватне и непримерне концепту друштвене својине. То се односи на одредбу члана 9. који говори о прометној вредности непокретности у случају отуђења или прибављања у друштвену својину, јер се дозвољава поништај уговора само ако постоји очигледна несразмера између купопродајне цене и прометне вредности. Када је у питању отуђивање пољопривредног земљишта из друштвене својине, поставља се питање адекватности решења из чл. 11. по коме су организације удруженог рада једино овлашћене да отуђују пољопривредно земљиште, јер у пракси постоји већи број малих парцела којима управљају општине или месне заједнице, а друштвена правна лица немају интереса да их преузму. Закон о промету непокретности искључује могућност отуђења грађевинског земљишта у грађевинском

подручју од стране друштвених правних лица, али у пракси се закључују овакви уговори и на тај начин угрожава друштвена својина. Код промета шума и шумског земљишта треба водити рачуна о различитим решењима у Закону о промету непокретности и Закону о шумама.

Була Вереш се бавио проблемом стицања својине на стану у друштвеној својини. У вези с тим намећу се различита питања која треба расправити и то: 1) да ли су станови у друштвеној својини у слободном или ограниченом промету; 2) који је то фонд станова у друштвеној својини чије је отуђење друштвено оправдано; 3) какав ће бити правни положај носиоца станарског права ако се дозволи отуђење станова из друштвене својине на којима постоји станарско право и другим лицима, а не само носиоцу станарског права на стану, и 4) да ли отуђење вршити непосредном погодбом између носиоца станарског права и друштвеног правног лица или путем јавног надметања без обзира да ли се стан продаје носиоцу станарског права или трећем лицу. На основу анализе републичких и покрајинских закона, постављају се проблеми и дају одговори на постављена питања. Може се закључити да закони о сувојини на стану у току њихове седмогодишње примене нису дали очекиване резултате. То упућује на потребу испитивања неких њихових одредаба и изналагања погоднијих, савремених решења.

Јездимир Митровић је анализирао право трајног коришћења непокретности правних лица, односно питање концепта друштвене својине кроз праксу Вишег привредног суда Србије. Из судских одлука овог суда произлази да су друштвена правна лица титулари појединих својинских овлашћења. Аутор употребљава неадекватан термин „трајно право коришћења“ који није у складу ни са законском формулацијом ни са самом садржином овог права. Право трајног коришћења на непокретностима обухвата: право коришћења ради обављања делатности правног лица, право давања на коришћење, право размене, отуђења, право прибављања непокретности, право конституисања службености на туђој непокретности и др. На основу изнетих примера из праксе, али и неког дубље анализирања, може се закључити да пракса напушта несвојински концепт друштвене својине и стидљиво све више прихвата својински концепт друштвене својине.

Драгољуб Петровић је разматрао питање бесправне градње и права својине. Бесправна градња, као специфичност наше стварности, отвара многа правна питања. Прво, и свакако, најважније питање је да ли бесправно изграђени објект може да буде објекат права, односно да ли на бесправно изграђеном објекту постоје стварна права. Закон о основним својинско-правним односима и закони република и аутономних покрајина који уређују ову материју не изјашњавају се у вези с овим питањем. Судска пракса, међутим, определила се за позитиван одговор али то не значи да се тиме врши легализација бесправно изграђеног објекта. Градитељ таквог објекта до рушења или легализације ужива судску заштиту. Постоји неслагање и у схватању да ли бесправно изграђени објект може бити у правном промету. Аутор мисли да је због бројности оваквих објеката који постоје више година, разумљиво да они морају бити у правном промету. У том правцу се опредељује и наша судска пракса. Стављањем у правни промет бесправно изграђеног објекта, не мења се његов правни карактер, јер он остаје бесправно изграђен и за стицање у правном промету.

Душан Стаменковић је указао на нека спорна питања у поступку комасације у управно судској пракси. Једно од спорних питања је да ли земљиште у грађевинском рејону може бити унето у комасациону масу уколико се налази унутар комасационог подручја и да ли може бити додељено неком учеснику комасације. Одговор на спорно питање није за сада садржан у правном ставу пресуда Врховног суда Србије. Изнети парцела могу бити од утицаја на законитост решења о расподели комасационе масе. Затим, уколико дође до несагласности земљишно-књижног и фактичког стања и спорова у току комасационог поступка, указује се на ставове из судске праксе других судова.

Радослав Тадић је изнео проблеме око конвалидације уговора о промету непокретности. У вези с тим се указује да у правној литератури и судској пракси постоји спор да ли је и под којим условима могућа конвалидација уговора о промету непокретности који нису закључени у законом прописаној форми. Врховни судови Војводине и Косова сматрају да је пуноважан и усмени уговор о промету непокретности који је извршен, уколико је плаћен порез на промет и уколико није повређено право прече куповине друштвеног правног лица. Врховни суд Србије заступа друкчије правно схватање. То има за последицу неједнаку заштиту права грађана у поступку пред судом, што је супротно Уставу СФРЈ. У реферату се критикује став Врховног суда Србије јер се овери потписа странака на уговору даје већи значај од оног који је законодавац имао у виду прописујући такву форму за пуноважност уговора. Проблеми остају и после измена Закона о промету непокретности од 1987. године, нарочито по основу уговора о размени, који нису закључени у прописаној форми а носиоци права својине су стекли државину непокретности у друштвеној својини.

Михаило Мишковић се такође бавио формом уговора о купопродаји непокретности. Изражен је став да уколико се може доказати и утврдити да је супротна страна (продавац) онемогућила приступање оверавању потписа од суда, да се издејствује кондемпнаторна (обавезујућа) одлука која може служити као основ тужиоцу да и у одсуству туженог као продаваца може издејствовати статус власника.

Драган Рашић и Небојша Шаркић су изложили правни режим продаје непокретности у извршном поступку. Поступак спровођења извршења дели се на неколико основних фаза. То су: забележба решења о извршењу у земљишну књигу; утврђивање вредности непокретности; продаја непокретности и намирење повериоца из добијеног износа. Непокретност се може продати у извршном поступку у два случаја: 1) ради намирења повериоца и 2) ради деобе заједничке непокретности која се не може физички поделити. Правила у вези с овим поступком, проблеми и специфичности посебно су обрађени.

Бранко Миљковић се залагао да евиденција некретнина у друштвеној својини и у својини грађана и права на њима, с обзиром на њен друштвени значај, треба да буде јединствена, ефикасна, потпуна и тачна. Евиденција непокретности поред регистровања стварних права на непокретним стварима све више добија задатак чувара законитости и правне сигурности. Реперкусије су велике, јер се без евиденције не може вршити контрола, као и обезбеђење правне сигурности промета, не може се вршити контрола земљишног и стамбеног максимума, не могу се евидентирати подаци значајни за економске, финансијске и социјалне сврхе. Правно уређивање евиденције непокретности до сада није регулисано једним целиовитим законом, а то је проузроковало проблем евидентирања и могућност злоупотребе. Због оскудне позитивно-правне регулативе примењују се и предатна правна правила. Требало би да се, са становишта садашњих друштвених потреба и ефикасности, размотри да ли треба ићи на спајање земљишно-књижне и катастарске евиденције.

Милован Степановић је обрадио проблем пореза на промет непокретности. У вези с тим се истиче да је опорезивање промета непокретности врло ефикасан начин реализације социјално-политичких и економских циљева у односу на право својине на непокретностима. Начинем опорезивања, пореским стопама, олакшицама и ослобођењима битно се утиче на обим промета и врсте непокретности које су у промету. Основна функција опорезивања промета непокретности треба да одговори у основи идентичним циљевима у свим пореским системима: спречавању богаћења на тржишту непокретности кроз присвајање и оног дела цене непокретности који одговара друштвеним улагањима која чине и део вредности непокретности. Посебан проблем је питање опорезивања промета бесправно подигнутих објеката са становишта конзистентности правног система.

Др Душан Китић је дао анализу упоредног законодавства у погледу стицања стварних права странаца на непокретностима. На основу ком-

паративног прегледа јасно се види да у појединим земљама делују различити фактори (безбедносни, економски, социјални, етнички) ограничења и то ретко изоловано, већ у разним комбинацијама, при чему је најчешће један од њих доминантан. Са становишта доступности странцима права својине на непокретнинама у домаћој земљи, може се уочити више система. У неким земљама су ова права, без обзира на начин стицања, апсолутно недоступна странцима. У другој групи држава је предвиђен национални третман, на основу кога се странци у овој материји у принципу изједначавају са домаћим држављанима. По трећем систему, странцима се дозвољава стицање својине на непокретностима уколико су испуњени одређени општи услови.

Др Гашо Кнежевић је поставио питање да ли би странцима требало дати право својине на непокретности. Како је, с обзиром на југословенско друштвено-економско уређење непокретност важан фактор егзистенцијалне сигурности, изражена је мисао да се спорно право јавља као услов благостања које би требало обезбедити лицима која живе на домаћој територији у границама могућности државе. Да би се дао потпун одговор на ово питање, нужно је одредити појам странца који живи на домаћој територији. На крају се закључује да евентуални мотиви ограничавања права странцима на стицање непокретности у Југославији по другом основу осим наслеђивања неће бити угрожени уколико се странцима који имају домицил у Југославији у смислу члана 79, став 2. ЗКБС да национални третман (национални и етнички разлози остављени су по страни).

Тиосав Велимировић сматра да су ваљани уговори о отуђењу непокретности и друштвене својине закључени непосредно погодном, ако је у уговорима означена тржишна цена непокретности, иако није било претходног јавног надметања. Јавни правобранилац и купац би требало да сачине споразум о конвалидацији уговора о отуђењу непокретности, ако постоје одређени услови. При свему томе савесност странке о закључењу уговора о отуђењу непокретности из друштвене својине треба да буде неопходан елемент уговора и да се уговор цени зависно од постојања тог елемента.

Милован Дејидер се бавио проблемом заштите сусвојине и заједничке својине. Заједничка битна обележја ова два облика права својине су постојање „јединственог права власништва“ и „јединственог заједничког објекта“, без обзира на постојање више лица која су носиоци права власништва. Разматрање заштите наведена два облика права својине односи се углавном на својинску (петиторну) и државинску (посесорну) заштиту, с тим што постојеће специфичности ова два облика права својине указују и на потребу да се посебно разматра заштита права сусвојине од права заједничке својине.

Златоја Поповић указује да се правила о заштити државине физичких лица сходно примењују и на заштиту државине друштвених правних лица. То практично прописују и одредбе члана 272. Закона о удруженом раду. Томе нису и не могу бити сметња разлика између приватне и друштвене својине. Уосталом, за сада и немамо неки други систем државинске заштите друштвене својине, а и питање је да ли га и треба стварати, односно тражити. Јер, државина је била, јесте и остаће само фактичка власт на ствари.

Димитрије Милић је обрадио проблем заштите од имисије и злоупотребе суседског права. Власник непокретности (али и покретне ствари) врши злоупотребу овога права ако врши право својине противно циљу због кога је то право установљено, односно признато, или је противно моралу социјалистичког самоуправног друштва. Закон о основним својинским правним односима даје основна начела вршења права својине. У домену је републичког односно покрајинског законодавства да детаљније уреди вршење права својине на појединим врстама непокретности. Физичка повезаност земљишта, зграда и других непокретности налаже увођење одређених посебних норми понашања и ограничења власника (суседско право). С друге стране, власник односно корисник непокретности, дужан је да трпи разне штетне утицаје — имисије, које долазе са суседне непокретности. Пред судском праксом су бројна сложена питања

која ће морати да се разрешавају, а односе се на појам и ширење штетних имисија, начин заштите од имисија, границе до које су дозвољени штетни утицаји, обим заштите и висина штете.

Др Весна Ракић-Водинелић је разматрала разграничење судске и управне надлежности у имовинско-правним споровима поводом градског грађевинског земљишта. У вези с тим истичу се различити критеријуми за разграничење: подела права на јавно и приватно, теорије засноване на предмету поступка, државне функције, конструкције поступка, прагматични критеријуми. Као могући критеријуми за разграничење надлежности између парничног суда и управног органа спомињу се и врста насталог спора, својство странака, врсте повреде правног поретка и врста субјекта који тражи заштиту. Разматрање питања природе заштите по чл. 16. Закона о грађевинском земљишту (посесорна или не), показује да преовлађују аргументи да се не ради о посесорној, већ о петиторној заштити, која је из правно-политичких разлога поверена органу управе. Међутим, поводом радњи ометања у смислу чл. 16. разграничење судске и управне надлежности биће могуће одређивањем субјекта овлашћеног на покретање поступка, а овај појам „корисника“ треба уско тумачити.

Лепосава Карамарковић је указала на уједначеност и разлике у правилима и примени права прече куповине. Право прече куповине се састоји од два посебна права, односно овлашћења и то су: право првенства и права прекупа. Поставља се питање које је право јаче у случају јавне продаје као начин отуђења непокретности из друштвене својине на којој постоји законско право прече куповине по Закону о промету непокретности. Заступа се схватање да је право прече куповине јаче и да искључује обавезу отуђења непокретности из друштвене својине јавним надметањем. Затим, постављено је питање како се остварује право прече куповине ако има више титулара на истој ствари. Да ли је услов за подношење тужбе за остварење права прекупа доказ о уплати цене у депозит суда, или је могуће да и после подношења тужбе, а у законском року за њено подношење депозит буде уплаћен?

Радмила Попадић је поднела реферат о стицању стварних службености. Приказала је законске одредбе о појму, садржини, карактеристикама и начину стицања стварних службености. Формулација члана 53, став 1. Закона о основним својинско-правним односима дала је повода за размишљање да ли су судови надлежни да суде о захтевима за заснивање службености и када се не ради о деоби ствари. Ова дилема произашла је из чињенице да је о институту нужног пролаза постојала неуједначена пракса у вези са тим да ли је суд надлежан за отварање нужног пролаза и ако јесте у ком поступку.

Борисав Чолић сматра да законско регулисање права залогe на непокретностима према одредбама Закона о основним својинско-правним односима треба да учини сигурним у далеко већој мери потраживање повериоца, кроз обезбеђење одређеног потраживања хипотекарних поверилаца кроз право на намирење свога потраживања из вредности заложене непокретности пре поверилаца који немају заложно право на тој непокретности. Ова обезбеђивања потраживања и права хипотекарних поверилаца на основу основног правног посла најчешће уговора о зајму треба да убрзају правни промет и економски промет добара и сигурност у правном промету.

Бранислав Ивановић је обрадио концепт друштвене својине у садашњим уставним променама. Друштвена својина није „свачија и ничија“, како се то често у пракси мисли. Ова политичка крилатица имала је одређену акциону вредност, али вероватно је у практичним односима нанела и штету јер је створила уверење да се према друштвеној својини може понашати као према нечему што не припада никоме. Друштвена својина јесте својина и као облик производње и као начин присвајања. Само, друштвена својина није право својине: нико по власничким овлашћењима не може да се односи према друштвеним средствима. У том смислу треба схватити правно несвојинску концепцију друштвене својине. Многи проблеми се јављају у вези са функционисањем друштвене својине у пракси. Питања и решења крећу се око амортизације и аку-

мулације, око цене за употребу друштвених средстава, око питања мотивације радника за рад, нарочито кроз политику личних доходака, однос основне и радне организације.

Драгољуб Стојановић се бавио несвојинским концептом друштвене својине у пракси. Кроз критику основних института друштвене својине указано је на право рада друштвеним средствима није конципирано као право које само по себи може да гарантује одребена овлашћења на средствима у друштвеној својини. Оно је својом непосредном садржином обухватило суштину производног процеса у свим његовим елементима. Правна регулатива и правна доктрина морају из овог односа да установе конкретна овлашћења и обавезе у удруженом раду како би за њих могла да се веже и конкретна одговорност. С друге стране, друштвена правна лица у условима робне производње морају да имају имовину и једно основно имовинско право.

Саопштења су изнели и др Миодраг Орлић, *Права странаца на непокретностима*, др Александар Ивић, *Уставни концепт друштвене својине*, мр Рајко Јелић, *Режим коришћења пољопривредног земљишта у друштвеној својини*, др Тодор Ачански, *Право прече куповине* и други.

На крају, могли бисмо да закључимо да је Саветовање „Права на непокретним стварима“ имало одјека како на праксу, тако и на теорију. Најпре, захваћена је правна проблематика на стварима која још увек имају изузетан економски и друштвени значај. Затим, радило се на принципу „отворене трибине“ на којој су људи из праксе износили проблеме са којима се сусрећу у оквиру свога рада. Указано је на неуједначену примену законских прописа, на неадекватност законских решења, на различиту судску праксу, критиковани су неки ставови врховних судова. Изложени реферати, саопштења и дискусија послужиће као драгоцен материјал нашој правној мисли за даљу теоријску обраду, али и као путоказ за решавање постојећих проблема и спорова. Коначно, пракса нам нуди један концепт друштвене својине (помало стидљиво, али ипак аргументовано) који је у теорији још увек споран, а у законодавству недовољно јасан.

мр Рајко Јелић