

*мр Радмила Петаковић,  
саветник Уставног суда Југославије*

## ПРОПИСИ О ПРАВУ СВОЈИНЕ НА ПРОВЕРИ УСТАВНОСТИ

У уставносудској контроли значајно место заузимају прописи о праву својине, за које се може рећи да су у највећем могућем проценту оцењивани као неуставни, чиме су се иницијативе грађана показале успешним.

Стварно-правни односи, који су били предмет интервенције уставних судова односе се на прописе о престанку права својине грађана и грађанских правних лица, одузимање непокретности без права на накнаду, ограничења права својине, наслеђивање, права и обавезе етажних власника, промет непокретности (забрана промета непокретности, право прече куповине), оснивање задужбина, колективну својину села, итд.

### I. ПРЕСТАНАК ПРАВА СВОЈИНЕ

Зајамчујући право својине грађана на одређеним врстама непокретности и, за одређене врсте непокретности, стицање до одређеног обима — границе, сви наши устави су истовремено предвиђали и неке правне основе за принудни прелазак непокретности у својини у друштвену својину: почев од класних мера национализације, аграрне реформе и колонизације до експропријације и проглашења земљишта градским грађевинским земљиштем.

Савезни Закон о основним својинско-правним односима („Сл. лист СФРЈ“, бр. 6/80) предвиђа четири могућа облика престанка права својине: преласком ствари у друштвену својину, кад друго лице стекне право својине на ту ствар, напуштањем ствари и пропашћу ствари (чл. 44, 45, 46. и 47), с тим што у одредби члана 48. дозвољава да право својине престаје и у другим случајевима одређеним законом.

#### 1. Национализација

Грађани су оспорили Уредбу о поступку за процену вредности и утврђивању накнаде за национализовану имовину („Сл. лист ФНРЈ“, бр. 98/47) и Одлуку о исплати аконтажије ранијим власницима национали-

зованих предузећа („Сл. лист ФНРЈ“, бр. 5/63) којима је накнада за национализована приватна привредна предузећа призната само социјално угроженим бившим власницима.

Уставни суд није прихватио те иницијативе, јер су ти прописи из 1948. године донети у складу с одредбама члана 18. Устава ФНРЈ из 1946. године, према којој се законом одређује да ли ће се и у којим случајевима дати накнада за национализовани капитал. При томе, Уставни суд је имао у виду и да је ова мера значила спровођење социјалне реформе која се не купује, па би давање потпуне накнаде била управо куповина те реформе. Исто се односило и на накнаду код аграрне реформе.

*(Решење Уставног суда Југославије У. бр. 72/82 од 13. XI 84, и У. бр. 133/75 од 8. V 85)*

У другом случају је неколико страних држављана оспорило Уредбу о измени Уредбе за спровођење закона и других савезних правних прописа на територији на коју је проширена цивилна управа у ФНРЈ („Сл. лист СФРЈ“, бр. 51/72), којом је омогућена примена национализације непокретности страних држављана тек од 1972. године на подручју бивше Зоне Б Слободне територије Трста, утврђена чланом 7а. Закона о национализацији приватних привредних предузећа из 1948. године.

Донета су решења о неприхватању иницијатива, јер су прописи донети и извршени у складу са Уставом ФНРЈ из 1946. године и Уставом СФРЈ из 1963. године. Уредба је само омогућила примену законске мере национализације непокретности страних држављана на односном подручју, а питање накнаде се решава билатералним међудржавним споразумима.

*(Решење Уставног суда Југославије У. бр. 142/86 од 18. VI 86. и II. У. бр. 20/88 од 20. XII 88, У. бр. 48/88 од 18. I 89)*

## 2. Стамбени максимум

На основу чл. 2, а у вези са чл. 4, 5. и 12. Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта („Сл. лист ФНРЈ“, бр. 52/58), била је могућа тзв. перманентна национализација вишка станова, пословног простора и грађевинског земљишта.

У правној науци и стручној јавности постојала су два схватања у вези са важењем ове одредбе и Законом у целини: да је она још увек на снази и да је прећутно престала да важи после ступања на снагу Устава из 1974. године.

Прво је Уставни суд Југославије утврдио да се одредбе чл. 34. и 35. ЗОН-а нису могле примењивати после рока за усклађивање савезних закона са Уставом СФРЈ из 1963. године (одлука објављена у „Сл. листу СФРЈ“, бр. 30/67), само за грађевинско земљиште.

Примена национализације стамбеног вишка је била шаролика, у већини СР и САП се није ни примењивала, а тамо где је примењивана било је индиција да се примењује на маргиналне случајеве незнатног вишка, док су далеко веће непокретности остајале ван удара Закона.

Национализација стамбеног вишка без права на накнду није била далеко од конфискације, која се, иначе изриче само за најтежа кривична дела.

После дужег испитивања овог тзв. историјског закона, Уставни суд је донео решење које има карактер процесног решења: заузет је став у образложењу решења да се Закон после 1974. године није могао примењивати јер Устав из 1974. године не познаје ни тај институт ни прелазак непокретности у својини грађана у друштвену својину без права на накнаду, то нема ни процесних претпоставки за оцену самог закона.

Исти став је Уставни суд заузео и у другом предмету где је оспорено Обавезно тумачење члана 3, став 4. Закона о изменама и допунама Закона о национализацији приватних привредних предузећа („Сл. лист СФРЈ“, бр. 63/48), којим је ех lege губио право својине на непокретности онај грађанин коме је престало југословенско држављанство и који је добио страни држављанство, наравно, без права на накнаду.

*(Решење Уставног суда Југославије У. бр. 28/82 од 14. V 86. и У. бр. 169/79 од 14. V 86, оба објављена у „Сл. листу СФРЈ“, бр. 57/86)*

Доследно овом ставу изнетом само у образложењу, а не у меритуму, с истим разлозима је покренут поступак за одредбу члана 9, став 2. Закона о основним својинско-правним односима („Сл. лист СФРЈ“, бр. 6/80), које је достављено Скупштини СФРЈ на одговор.

Након ступања на снагу Амандмана на Устав СФРЈ, Савезно извршно веће је 29. III 1989. године доставило Скупштини СФРЈ следеће мишљење у вези са решењем Уставног суда:

„Тачком 1, став 1. Амандмана XXIII грађанима је зајамчено право својине на стамбене зграде и станове, средства рада и пословне зграде и пословне просторије. Том одредбом замењена је досадашња уставна одредба члана 78, став 2. Устава СФРЈ која је право својине везивала за задовољавање личних и породичних стамбених потреба грађана и тиме, фактички, постављала квантитативна ограничења у стицању права својине на тим објектима. Уставним Амандманом је ово ограничење отклоњено и грађанима је зајамчено право својине на стамбене зграде и станове без уставно-правних или законских ограничења. Једино се законом утврђују услови и начин под којим грађанин као власник наведених објеката исте може дати на коришћење другом лицу и по том основу стицати доходак (Амандман XXIII тачка 1, став 2).

С тим у вези, неспорно је да одредба члана 9, став 2. Закона о основним својинско-правним односима, која поседовање права својине на стамбеним зградама везује за задовољавање личних и породичних стамбених потреба грађана и предвиђа да се границе права својине на тим непокретностима утврђују законом, није у сагласности са Уставом СФРЈ, па ће доћи до његовог новелирања и усклађивања, а тиме ће се отклонити разлози који су определили Уставни суд Југославије да покрене поступак за оцењивање уставности те одредбе“.

*(Решење Уставног суда Југославије У. бр. 412/87 од 29. VI 88)*

Прихватајући, углавном, напред изнете разлоге, Уставни суд Македоније је донео одлуку о неуставности чл. 52, став 1. Закона о пос-

ловним зградама и просторијама („Сл. весник на СРМ”, бр. 36/75), којим је прописано да пословни простор преко 70 m<sup>2</sup> стечен наслеђем а власник не обавља делатност личним радом прелази у друштвену својину, без права на накнаду. Тиме се, по оцени Уставног суда, спречава и право на наслеђивање, па је Собрању СР Македоније дат рок од 6 месеци да је усклади са Уставом.

(Одлука Уставног суда Македоније У. бр. 149/84 од 14. I 87, „Сл. весник на СРМ”, бр. 8/87)

Из истих разлога и Уставни суд Хрватске је донео одлуку да чл. 15. и 17. Закона о промету земљишта и зграда („Сл. лист СФРЈ”, бр. 43/65 и „Н. новине”, бр. 52/71 и 52/73) нису у складу са Уставом СР Хрватске.

(Одлука Уставног суда Хрватске И. У. бр. 433/1986 од 15. рујна 1988)

### 3. Колонисти са Косова

Обраћајући се писмом Скупштини СФРЈ у смислу чл. 376. и чл. 377. Устава СФРЈ, Уставни суд је изразио став да су на територији АП Косова непосредно после рата важила истовремено 3 прописа различите садржине: 1) Одлука о привременој забрани враћања колониста у њихова ранија места живљења („Сл. лист ДФЈ”, бр. 13/45) којом је повратак на Косово био забрањен све док одлука није стављена ван снаге 1953. године; 2) Закон о ревизији додељивања земље колонистима и аграрним интересентима у НР Македонији и у АКМО („Сл. лист ФНРЈ”, бр. 89/46 и 4/51), који је репулисао случајеве губљења права на земљу са накнадом или без ње, и 3) Закон о поступању са напуштеном земљом колониста у АКМО („Сл. гласник НР Србије”, бр. 9/47), који је полазио од фикције да је земља напуштена ако се власници у кратком року од 3 месеца не врате на земљу и не почну да је обрађују (мада је први пропис забрањивао свима повратак). Тако је већи број грађана изгубио непокретности без накнаде, а Закон је погрешно примењиван и на лица која су својим радом изградила непокретности, те се оне нису могле одузимати, па је погрешно примењиван и на добровољце из ранијих ратова који земљу нису добили по основу колонизације, већ као знак друштвеног признања. Стога је Уставни суд предложио Скупштини СФРЈ да се законом или на неки други начин грађани обештете или бар ублаже негативне последице ових прописа, које су довеле и до промене националне структуре становништва на Косову.

(Писмо Уставног суда Југославије у предмету У. бр. 262/87 од 24. III 1988. године)

### 4. Испитивање порекла имовине

Ови политички закони су били предмет оцене готово ових уставних судова. У првом кругу оцењивања њихове уставности судови су доносили решења о неприхватању иницијатива грађана, да би се након

извесног времена оудови обраћали писмом скупштинама СР и САП, а тек у трећем кругу су почели да доносе и решења о покретању поступка, из стидљивих разлога због превелике дискреционе оцене органа или због повратног дејства закона да се испитује порекло имовине далеко уназад пре доношења закона.

Искрено говорећи, сматрам да су и национализација стамбеног вишка и испитивање порекла имовине компромитовали правни систем, једнакост грађана пред законом и правну сигурност.

Скорашњи заједнички ставови свих уставних судова обећавају њихову много темељнију акцију покретања поступка због саме концепције закона, јер нема уставног основа за њихово доношење.

### 5. Грађевинско земљиште

Није сагласно Уставу да се као грађевинско земљиште одређује земљиште за које није донет урбанистички план (детаљни), нити план посебних намена, јер и Устав и закон друкчије одређују пренос у друштвену својину ради комплексне изградње.

(Одлука Уставног суда СР Црне Горе У. бр. 223/83 од 27. III 84, „Сл. лист СРЦГ”, бр. 8/84)

(Одлука Уставног суда Хрватске У/1—213/1985 од 11. XII 86, „Н. новине”, бр. 6/87)

(Одлука Уставног суда Хрватске У/1—270/1987 од 6. травња 1989, „Н. новине”, бр. 18/89)

(Одлука Уставног суда Словеније У/1 бр. 30/81 од 9. III 1982, „Урад-ни лист СР Словеније”, бр. 10/82)

(Одлука Уставног суда Македоније У. бр. 152/84 од 7. XI 1984, „Сл. весник на СРМ”, бр. 2/84)

### 6. Наслеђивање

Одредба члана 69. Закона о браку („Сл. лист САПВ”, бр. 2/75) утврђује наследивост законске обавезе издржавања оставиоачевог разведеног брачног друга.

Закон о наслеђивању („Сл. гласник СРС”, бр. 52/74) полази од општег принципа наслеђивања дужничко-поверилачких односа. Изузетак од овог принципа су уговори (обавезе) закључени с обзиром на личне особине или способности уговорних страна тзв. уговори *intuitu personae*, те не могу бити предмет заоставштине.

Следствено томе, правило да облигације прелазе на наследнике јер су имовинског карактера, има и свој законски изузетак ако је одређена обавеза настала на основу личних својстава дужника или је конституисана с обзиром на одређене потребе повериоца, као што је законско издржавање. Оваква облигација не чини заоставштину, те не може бити предмет наслеђивања. Разведени брачни друг не улази ни у један круг законских, нужних или тестаменталних наследника, нити по ком другом основу има одређена наследна права на заоставшти-

ну. Не ради се ни о таквој врсти обавезе која би се могла сматрати дугом оставиоца, за који наследници иначе одговарају до висине вредности наслеђене имовине.

(Одлука Уставног суда Србије IV. бр. 205/87 од 22. XII 88, „Сл. гласник СРС“, бр. 5/89)

Одредбама члана 20. Закона о наслеђивању („Сл. лист САП Косово“, бр. 43/74, 47/78, 28/79 и 42/86) проширен је круг законских наследника из члана 9. Закона СР Србије („Сл. гласник СРС“, бр. 52/74 и 1/80), позивањем на законско наслеђивање и лица која су живела у ванбрачној заједници с оставиоцем, с тим што ова лица нису и нужни наследници.

(Одлука Уставног суда Србије IV. бр. 153/88 од 22. XII 88, „Сл. гласник СРС“, бр. 5/89)

Законом о пољопривредном земљишту („Урадни лист СР Словеније“, бр. 17/86) и Законом о наслеђивању пољопривредног земљишта („Урадни лист СР Словеније“, бр. 26/83) дата је дефиниција земљорадника, одређен обим земљишта који може наследити неземљорадник и одређена предност у наслеђивању између више наследника — онај који је оспособљен за пољопривредно занимање.

Оцена је Уставног суда да су ови закони у складу са чл. 80, став 3. чл. 85. и чл. 86. Устава СФРЈ, јер се законом одређује у којим границама и под којим условима неземљорадници могу имати право својине на обрадивом пољопривредном земљишту, као добру од општег интереса. Тиме се не доводи у питање уставно право на наслеђивање из члана 194. Устава СФРЈ, јер се свим наследницима исплаћује њихов законски наследни део у новчаном износу.

(Решење Уставног суда Југославије V. бр. 469/87 од 16. II 88)

## 7. Задужбине

Према схватању иницијатора, чл. 3, чл. 11. и чл. 21. Закона о задужбинама, фондацијама и фондовима („Сл. гласник СРС“, бр. 48/72 и 1/83) несагласни су са Уставом СФРЈ, јер дозвољавају грађанима да из своје имовине оснивају задужбине (закладе) само као друштвена правна лица, а не и као грађанска правна лица каква су увек постојала.

С обзиром да Устав СФРЈ у члану 79. дозвољава постојање права својине грађанских правних лица, Уставни суд Југославије је донео решење о покретању поступка (V. бр. 212/86 од 17. VI 86).

Уставни суд Србије је у одлуци исказао став да Устав Србије не предвиђа могућност принудног преласка имовине грађана у друштвену својину, да не даје основ за ограничење воље оснивача код утврђивања циља задужбине и да овакво законско решење може бити чак потпуно супротно циљу задужбине и вољи њеног оснивача.

(Одлука Уставног суда Србије IV. бр. 389/87 од 9. II 89, „Сл. гласник СРС“, бр. 12/89)

## 8. Колективна својина села

Законом о проглашењу општенородном имовином сеоских утри-на, пашњака, шума, имовине земљишних, урбанијалних и њима сличних заједница („Сл. гласник НРС“, бр. 1/48 и 98/55) земљиште села је постало државна својина од некадашњих сеоских пашњака и утрина. Законом је ликвидирана колективна својина, која као уставна категорија више не постоји. Да ли је у конкретном случају Закон правилно примењен, Уставни суд није надлежан да цени.

*(Решење Уставног суда Србије IV. бр. 795/83 од 18. X 84)*

## 9. Национални паркови

Закон СР Црне Горе о националним парковима је прописивао да се право коришћења земљишта у својини грађана које се налази у саставу националног парка може ограничити ако је то у општем интересу.

Уставни суд Југославије је решењем покренуо поступак, налазећи да није у складу са чланом 82. Устава СФРЈ (V. бр. 303/85 од 10. IX 86).

Уставни суд СР Црне Горе је у одлуци констатовао да власник земљишта у саставу националног парка нема право на накнаду ако га не може искоришћавати, те нема исти права као власници ван националног парка. Искоришћавање, пак, земљишта уставна је обавеза, па се грађани у томе не могу ограничавати ако садржина тога није законом прецизирана.

*(Одлука Уставног суда СР Црне Горе V. бр. 10/89 од 14. IV 89, „Сл. лист СРЦГ“, бр. 13/89)*

## 10. Напуштање земљишта

Одредбе чл. 26. и чл. 27. Закона о пољопривредном земљишту („Н. новине“, бр. 26/84) уређују да се земљиште сматра напуштеним и прелази у друштвено власништво без накнаде, ако грађанин или грађанска правна особа без оправданог разлога не почне обрађивати земљиште ни протеком рока од једне године од дана престанка привремене управе уведене од стране општине.

Уставни суд је оценио да се законским одредбама одузима земљиште због необрађивања. Напуштање земљишта-ствари у цјелости је уређено чланом 46. Закона о основним власничко-правним односима („Сл. лист СФРЈ“, бр. 6/ 80), а чланом 8. тог Закона је уређено да се право власништва може одузети само уз увјете прописане законом у складу са Уставом. Устав, пак, предвиђа одузимање некретнина у чл. 112. и чл. 113. те темељом Устава нема основе којом би било могуће пољопривредно земљиште због необрађивања пренети у друштвено власништво без накнаде. Устав даје само овлашћење за уређење ограничења права својине, а не за одузимање некретнина.

*(Одлука Уставног суда Хрватске У/1-467/1984 од 11. II 88, „Н. новине“, бр. 10/88)*

## 11. Експропријација

Општинска одлука је утврђивала да постоји општи интерес за експропријацију зграда у својини грађана које постају друштвена својина са даном ступања на снагу те одлуке, с тим да се води само поступак накнаде у смислу Закона о експропријацији.

У решењу Уставног суда о покретању поступка наведене су одредбе чл. 213. и чл. 216. Устава СФРЈ, јер се поступак експропријације, по схватању Уставног суда, спроводи на законом утврђеном поступку у коме се доносе појединачна решења прогив којих странке-власници могу да улажу правна средства и воде управни спор, а промена својине се врши на основу правоснажног решења о експропријацији, чега у конкретном случају није било.

*(Решење Уставног суда Југославије У. бр. 268/86 од 7. I 87)*

## II. ОГРАНИЧЕЊА ПРАВА СВОЈИНЕ

### 1. Установљавање забрана, службености и др.

Обавеза грађана, односно власника и корисника земљишта у облику давања или чињења могу се установити само законом и на закону заснованом пропису. То значи, само законом се могу прописати забране, установити службености, односно ограничавати право својине.

*(Одлука Уставног суда Србије IV. бр. 88/85 од 5. VII 85, „Сл. гласник СРС“, бр. 33/85)*

### 2. Надлежност за уређивање услова промета

Услови промета земљишта и других непокретности на које постоји право својине уређују се законом. Уређивање односа у области промета непокретности је у законодавној надлежности републике у оквиру њених Уставом утврђених права и дужности, а општина нема ни уставно ни законско овлашћење да утврђује услове промета непокретности или да односе у овој области уређује друкчије него што су уређени законом.

*(Одлука Уставног суда Србије IV. бр. 363/86 и 364/86 од 29. I 87, „Сл. гласник СРС“, бр. 13/87)*

### 3. Мелиорација

Општинском одлуком је утврђен поступак мелиорације у одређеном насељу. Обрадиво пољопривредно земљиште се, према чл. 80. и 85. Устава СФРЈ, као једно од добара од општег интереса, користи под условима и на начин који су прописани законом, а и општина, у смислу члана 177. Устава СФРЈ је овлашћена да уређује коришћење земљишта и добара у општој употреби.

*(Решење Уставног суда Југославије У. бр. 71/86 од 19. III 86.)*



#### 4. *Забрана промета непокретности*

Закон забрањује промет непокретности у својини грађана за одређени период.

Уставни суд је у решењу о покретању поступка истакао да се поставља питање да ли се под условима промета из члана 83. Устава СФРЈ подразумева и забрана промета односно да ли је забраном промета законодавац прекорачно своја уставна овлашћења.

*(Решење Уставног суда Југославије У. бр. 284/86 од 4. III 87)*

#### 5. *Прече право куповине*

Законом републике је уређено прече право куповине само у корист носιοца станарског права, а не и сувласника стамбених зграда и станова.

Иницијатива није прихваћена, јер је у одредби члана 83, став 2. Устава СФРЈ предвиђено да се услови промета земљишта и других непокретности на које постоји право својине уређују законом.

Према одредбама чл. 14, став 2. и 3. Закона о основним својинско-правним односима („Сл. лист СФРЈ”, бр. 6/80), сувласник може располагати својим делом без сагласности осталих сувласника, а у случају продаје сувласничког дела остали сувласници имају право прече куповине само ако је то одређено законом.

Полазећи од наведених уставних и законских одредаба, могло се републичким законом уредити сужено право прече куповине, а могло се уредити и шире, што је ствар делегатске скупштине.

*(Решење Уставног суда Југославије У. бр. 125/85 од 15. V 85)*

#### 6. *Надзиђивање*

Грађани су тражили оцену уставности Закона о надзиђивању зграда и претварању заједничких просторија у станове („Сл. гласник СРС”, бр. 44/84) и Закона о стамбеним односима („Сл. лист СР Црне Горе”, бр. 21/85), јер су сматрали да се не може укинути право коришћења заједничких просторија које са правом својине чине тзв. етажну својину, као недељиво право.

У образложењу решења о неприхватању иницијатива, уставни судови су истакли уставна одређења из одредаба чл. 25, 82, 83. и 164. Устава СФРЈ, односно да је закон изричито утврдио да је у општем интересу надзиђивање и претварање заједничких просторија у станове, с тим што власницима етажне припада право на накнаду у смислу члана 82. Устава СФРЈ, јер се ради о ограничењу права својине, тиме што се одузима трајно право коришћења тих просторија. Носиоцима станарског права припада право на смањење станарине. Режим коришћења заједничких просторија у вишестамбеним зградама ствар је законодавне политике. У оба случаја се ради о друкчијем

начину коришћења заједничких просторија, за које је уређено обештећење, што је сагласно са Уставом.

*(Решење Уставног суда Југославије У. бр. 279/86. од 8. VI 88. Решење Уставног суда СР Црне Горе У. бр. 104/87 од 1. X 87, Решење Уставног суда Србије I. У. бр. 155/85 од 21. I 88)*

У другом случају, Уставни суд је укинуо општинску одлуку о утврђивању локације и утврђивању урбанистичко-техничких услова за претварање заједничких просторија у станове на подручју општине, јер се део одлуке односи да неодређени број заједничких просторија које се не могу индивидуално одредити, што је несагласно са чл. 21. Закона („Сл. гласник СРС”, бр. 24/88), јер услове за претварање утврђује општина својом одлуком која садржи попис зграда са другим релевантним подацима.

*(Одлука Уставног суда Србије IV. бр. 300/88 од 14. XII 88, „Сл. гласник СРС”, бр. 1/89)*