

OSVRT NA ZAKON O POSTUPKU PRETVARANJA DRUŠTVENE SVOJINE U DRUGE OBLIKE SVOJINE

Strana 5.

Mile KRCKOSKI

PRAVNI REŽIM GRAĐEVINSKOG ZEMLIŠTA PREMA PROPISIMA REPUBLIKE MAKEDONIJE

Osnovne karakteristike pravnog režima • Postupak
dodeljivanja građevinskog zemljišta

Strana 7.

Privredno-pravna praksa

Jugoslovenski stručno-informativni list
za privredna i pravna pitanja

GODINA III

BROJ 68

BEOGRAD

15. OKTOBAR

1991.

IZLAZI PETNAESTODNEVNO

Dr Tomislav DANILOVIĆ

MATERIJALNA ODGOVORNOST RADNIKA ZA ŠTETU

Oblici i bitni elementi odgovornosti
• Šteta i visina naknade

Strana 3.

VREDNOST DRUŠTVENOG KAPITALA PRI NATPROSEČNOJ STOPI RASTA TRAJNOG KAPITALA

Zakon o uslovima i postupku pretvaranja društvene svojine u druge oblike svojine (Sl. glasnik RS 48/91) je dao jedno originalno rešenje kod utvrđivanja vrednosti društvenog kapitala za ona preduzeća koja imaju nadprosečne tekuće rezultate. U čl. 13. stav 2. Zakona data je odredba: Ako prinos trajnog kapitala preduzeća u poslednje tri godine prelazi prosečnu stopu od 12 odsto neto vrednosti tog kapitala. Vršiti se srazmerno povećanje vrednosti društvenog kapitala ili procena njegove vrednosti.

Ovakvom odredbom republički Zakon zapravo želi da primora preduzeće koje ima visoku stopu prinosa da obavezno uskladi vrednost imovine putem procene ili povećanjem utvrđene vrednosti kapitala putem knjigovodstvene metode za procenat rasta iznad 12 odsto. Istovremeno, zakonodavac ovime želi da se u bilansu stanja vrednuju skriveni dobiti. Ova odredba je takođe i vezi sa zalaganjem da se kroz utvrđivanje vrednosti društvenog kapitala uzme u obzir i njegova profitna snaga u budućnosti i prema takvim predviđanjima koriguje knjigovodstvena vrednost.

Način sprovođenja ove odredbe republičkog Zakona dat je u tački 3. Pravilnika o načinu utvrđivanja knjigovodstvene vrednosti i procene vrednosti društvenog kapitala (Sl. glasnik RS 50/91): Stopa prinosa trajnog kapitala utvrđuje se deljenjem zbira akumulacije (AOP 359) iskazane u obrascu »Raspored rezultata« po konačnom obračunu u poslednje tri godine, sa zbirom trajnog kapitala (AOP 101) iskazanog u obrascu »Bilans stanja« u poslednje tri godine po godišnjem obračunu umanjenoj za zbir akumulacije u tom periodu, po formuli:

$$\% \text{ prinosa} = \frac{\text{Zbir akumulacije u poslednje tri godine sa AOP 359}}{\text{Zbir trajnog kapitala u poslednje tri godine (AOP 101) umanjenoj za zbir akumulacije (AOP 359) u poslednje tri godine}}$$

Radi primene ove odredbe najpre ćemo postaviti odgovarajuće podatke po navedenim kategorijama za tri godine poslovanja preduzeća. Podaci su dati u sledećoj tabeli:

Godina	Akumulacija (AOP 359)	Trajni kapital (AOP 101)
1988	100.000	900.000
1989	2.500.000	22.000.000
1990	4.900.000	45.000.000
Ukupno:	7.500.000	67.900.000

Sada se može pristupiti izračunavanju stope prinosa. Prema citiranoj tački 3. Pravilnika, zbir akumulacije stavlja se u odnos sa zbirom trajnog kapitala umanjenoj za zbir akumulacije, budući da se pretpostavlja da je akumulacija po godišnjem obračunu uneta u trajni kapital. Prema tome, najpre se treba izračunati neto vrednost trajnog kapitala, a za posmatrane tri godine ona iznosi.

$$\text{Neto vrednost trajnog kapitala} = \text{Zbir trajnog kapitala} - \text{Zbir akumulacije za tri godine}$$

nastavak na 2. strani

IZ PRIVREDNE KOMORE SRBIJE

STANJE PRIVREDE ZAHTEVA HITNO DONOŠENJE EFIKASNIH MERA

Minimalni uslovi za funkcionisanje
privrede • Predlozi vladi
Republike Srbije

strana 2.

Iz sadržaja

UGOVOR O GRAĐENJU
KROZ SUDSKU PRAKSU 9

Dr Nikola PETROVIĆ
JUGOSLAVIJA U PROCESU
INTEGRACIJA EVROPE 11

OSNOVE ZA KONSTITUISANJE
JUGOSLOVENSKE
EKONOMSKE ZAJEDNICE 15

PREDLOŽEN NOVI ZAKON
O USTANOVAMA 18

OSVRT NA ZAKON O USLOVIMA I POSTUPKU PRETVARANJA DRUŠTVENE SVOJINE U DRUGE OBLIKE SVOJINE

Prema Ustavu Republike Srbije (SgRS 1/90): »Ekonomske i socijalno uređenje zasniva se na slobodnom privređivanju svim oblicima svojine na jedinstvenom tržištu robe, rada i kapitala; na samostalnosti preduzeća i drugih oblika organizovanja; na upravljanju i prisvajanju po osnovu svojine i rada, kao i na pravu zaposlenih i pravu drugih građana na socijalnu sigurnost. Država, merama razvojne, ekonomske i socijalne politike, pod jednakim uslovima, podstiče povećanje ekonomskog i socijalnog blagostanja građana.« (čl. 55).

S tim u vezi, Ustav dalje normira: »Jamči se društvena, privatna i zajednička svojina i drugi oblici svojine. Svi oblici svojine imaju jednaku pravnu zaštitu. Strano lice može sticati pravo svojine pod uslovima utvrđenim zakonom.« (čl. 56), odnosno »Svojina i rad su osnove upravljanja i učešća u odlučivanju.« (čl. 58, st. 1.). Osim toga, Ustav propisuje: »Svojinska prava i obaveze na sredstvima u društvenoj i državnoj svojini i uslovi pod kojima se ta sredstva mogu pretvarati u druge oblike svojine uređuje zakonom. Sredstva iz društvene i državne svojine otuđuju se po tržišnim uslovima, u skladu sa zakonom.« (čl. 59).

Sredinom ove godine, Narodna skupština Republike Srbije, na Sedmoj sednici Vanrednog zasedanja (koja je održana 30. jula 1991) donela je Zakon o uslovima i postupku pretvaranja društvene svojine u druge oblike svojine koji je objavljen u Službenom glasniku Republike Srbije broj 48 od 5. avgusta 1991. godine.

Po svojoj pravnoj prirodi, moglo bi se reći da je ovaj Zakon »organiskog« karaktera, s obzirom da je dikcijom odredbe člana 58. stava 1. Ustava, izričito predviđeno da se uslovi pod kojima se sredstva u društvenoj i državnoj svojini pretvaraju u druge oblike svojine, uređuju zakonom. U tom smislu, takođe bi se moglo reći da pitanje celishodnosti donošenja jednog zakona o transformaciji društvene svojine nije ostavljeno diskrecionoj odluci Narodne skupštine. Obaveza donošenja zakona koji reguliše »utvrđivanje uslova pretvaranja društvene svojine u druge oblike svojine«, ne samo što neposredno proizilazi iz odredbe člana 58. Ustava, već posredno proizilazi i iz osnovnih načela ekonomskog uređenja »post-socijalističke« Srbije koji su normirani odredbama članova 55—69. Ustava i konkretizovani od-

redbom člana 55. st. 1. Ustava, koji izričito predviđa da se ekonomsko i socijalno uređenje zasniva na »slobodnom privređivanju na jedinstvenom tržištu robe, rada i kapitala«. Kako je poznato da prema teoriji privrednog sistema samoupravnog socijalizma, »društvena svojina«, zapravo i nije svojina u pravnom smislu reči, već tzv. društveni odnos (Upoređi, na primer: »Društvena svojina na raskršću«, referati sa naučnog skupa, Ekonomski misao, br. 3/9), to se može zaključiti da se ovakav zakon morao pre ili kasnije doneti, čak i da nije bilo izričite ustavne odredbe, i to iz razloga što kategorija »društvene svojine« (s obzirom da i nije svojina u pravnom smislu), nije spojiva sa novim ustavnim uređenjem Srbije. Uočavajući ovu situaciju, ustavotvorac je anticipirao nužnost »pretvaranja društvene u druge oblike svojine« i to imperativno registrovao. Kao posledica toga, Zakon o uslovima i postupku pretvaranja društvene svojine u druge oblike svojine ima obeležja organskog zakona, tj. zakona koji je »sastavni deo ustava«, s obzirom da je po prirodi stvari, kao i po osnovu slova i duha Ustava Republike Srbije, morao biti donet.

Organiski karakter, međutim, ne znači da je samim tim ovaj Zakon »najbolja normativna opcija« i da nema nedostataka kako konceptualne, tako i pravno-tehničke prirode. Ovim prilikom neće se ulaziti u raspravu o karakteru i prirodi konceptualnih rešenja koja su data u Zakonu (npr. da li je izdavanje deonice najbolji modalitet »prodaje« socijalističkog preduzeća i sl.), pošto je to, prema logici stvari, predmet stručne rasprave kompetentnih stručnjaka poslovno-financijskog menadžmenta (business management). Sa druge strane, iako se na račun pravno-tehničkog standarda Zakona mogu izreći odgovarajuće primedbe (npr. ozbiljni jezički propusti u članu 3., stav 1., odnosno nejasnoća šta se podrazumeva pod izrazom »društvo«, tj. da li ovaj izraz obuhvata »mešovito ili privatno deoničko ili društvo sa ograničenom odgovornošću«, ili pak samo »društvo sa ograničenom odgovornošću«), ovom prilikom posredno samostalnost rešenja koje usvaja Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije (SgRS br. 11/91) da u radu skupštinskih odbora, posebno u radu Zakonodavnog odbora, mogu učestvovati samo Narodni poslanici, čime je Skupština sama sebe lišila neposredne mogućnosti koriš-

ćenja usluga poznatih pravnih i drugih eksperata«.

Donošenje odluke o pretvaranju društvene svojine (odnosno kako je Zakon naziva »društveni kapital«) u druge oblike svojine, kao i organizovanja preduzeća u »društvo«, spada u isključivi delokrug preduzeća, koje »samostalno odlučuje o pretvaranju društvene svojine (društvenog kapitala) sa kojom upravlja i raspolaže u druge oblike svojine, odnosno o organizovanju u mešovito ili privatno preduzeće«.

Društveni kapital (tj. društvenu svojinu), prema Zakonu, čini: poslovna aktiva preduzeća koja se umanjuje za: a) nepokrivene gubitke; b) vrednost kapitala drugih vlasnika; c) dugoročne i kratkoročne obaveze preduzeća. Međutim, u društveni kapital ne ulazi vrednost opreme i sredstva; a) teritorijalne odbrane; b) civilne zaštite; c) druga oprema namenjena narodnoj odbrani. U tom smislu, obavezama preduzeća ne smatraju se trajni ulogi pravnih lica u preduzeće, koji su udruživanjem, zajedničkim ulaganjem ili po drugim osnovama, uneti u preduzeće bez obaveze vraćanja i bez prava učešća u dobiti po osnovu tih ulaganja.

Postupak pretvaranja društvene svojine u druge oblike svojine ima za posledicu tzv. restrukturiranje preduzeća (ukoliko se tekst Zakona tumači u logičkom, a ne samo u jezičkom smislu), tj. njegovo »organizovanje« u: a) mešovito deoničko društvo; b) privatno deoničko društvo; c) društvo sa ograničenom odgovornošću. Pretvaranje društvene svojine u druge oblike svojine (tj. mešovite ili privatne), odnosno reorganizovanje preduzeća »organizacije udruženog rada« u druge organizacione oblike, predstavlja suštinu procesa restrukturiranja »socijalističkog privrednog sistema« u »tržišnu privredu«. Ovaj proces odvija se »prodajom« društvene svojine zainteresovanim subjektima po načelima tržišnog privređivanja i prema uslovima koji su utvrđeni zakonom. U situaciji kada dođe do »pretvaranja« društvene svojine u druge svojinske oblike, odnosno do »reorganizovanja« preduzeća u druge oblike organizacione oblike, Zakon propisuje da se »vlasnicima kapitala na uplaćene iznose izdaju deonice, odnosno potvrde o udelu«, stičući se potvrda o ulogu izdaje na način i pod uslovima utvrđenim za izdavanje deonice.

U postupku organizovanja preduzeća u društva, Zakon predviđa oba-

vezno angažovanje »posebne organizacije«, tj. »agencije« (kao i Fonda za razvoj Republike Srbije). Kako se ova agencija obrazuje kao posebna republička organizacija, organizovanje poslova iz delokruga agencije i rukovođenje njenim radom vrši se na način i pod uslovima utvrđenim propisima kojima se uređuje rad i poslovanje posebnih republičkih organizacija. S obzirom na status agencije kao »posebne« organizacije, to će se na njenu organizaciju i delatnost primenjivati odgovarajuće ustavne i zakonske odredbe, kao i odredbe podzakonskih akata koje se odnose na državnu upravu.

Prema Ustavu Srbije, »poslove« državne uprave obavljaju ministarstva, a za obavljanje »određenih poslova« državne uprave obrazuju se organi uprave u sastavu ministarstva, dok se za vršenje »stručnih poslova«, obrazuju tzv. posebne organizacije.

U smislu Zakona o ministarstvima (SgRS br. 7/91), Uredbom o načelima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju radnih mesta u ministarstvima i posebnim organizacijama (SgRS br. 49/91), uređuju se načela za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju radnih mesta; vrste organizacionih jedinica; uslovi za njihovo obrazovanje; rukovođenje organizacionim jedinicama; kao i postupak donošenja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta. Ovaj pravilnik donosi ministar, odnosno sekretar ili direktor koji rukovodi posebnom organizacijom. Uporedo sa tim, prema Uredbi o načinu obavljanja poslova ministarstva i posebnih organizacija van njihovog sedišta (SgRS br. 50/91), van sedišta obavljaju se poslovi: a) upravnog nadzora, b) poslovi upravnog postupka u kojem se rešava o pravima i obavezama i na zakonu zasnovanim pravnim interesima građana, preduzeća i drugih pravnih subjekata, c) poslovi stručnog nadzora, kao i ostali stručni i drugi poslovi. Ovi poslovi utvrđuju se aktima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta. Za obavljanje poslova iz delokruga posebne organizacije, mogu se u okvirima obrazovanih organizacione jedinice ili predvideti samostalni izvršioци.

Interesantna je okolnost da je, Agencija koja je predviđena Zakonom o uslovima i postupku pretvaranja društvene svojine u druge oblike svojine, osnovana jednim drugim zakonom, tj. Zakonom o Republičkoj agenciji za procenu vrednosti društvenog kapitala (SgRS br. 45/91). Prema ovom Zakonu, Agencija, sa sedištem u Beogradu, osniva se kao »posebna republička organizacija« sa svojstvom pravnog lica i pravima i dužnostima koji su utvrđeni zakonom. U okviru svog delokruga Agencija: 1) vrši kontrolu sprovođenja zakonom utvrđenog postupka i načina procene vrednosti društvenog kapitala i sa tim u vezi, izdaje potvrde radi upisa preduzeća u sudski registar; 2) obezbeđuje procenu vrednosti društvenog kapitala u slučaju prodaje društvenog kapitala, odnosno povećanja ukupnog kapitala preduzeća; 3) vodi evidenciju o izvršenim procedurama vrednosti društvenog kapitala preduzeća koja prodaju društveni kapital, odnosno povećavaju ukupan kapital preduzeća; 4) vrši nadzor nad vođenjem evidencije o upisanim deonicama i o realizovanju popustima; 5) obavlja i druge poslove predviđene zakonom. Osim toga, Agencija organizuje i ostvaruje saradnju sa domaćim, međunarodnim, i stranim stručnim i konsultativnim organizacijama i ekspertima, kao i sa drugim specijalizovanim agencijama.

nastavak na 6. strani

Za svoj rad Agencija odgovara Vladi Republike Srbije, kojoj najmanje dva puta godišnje podnosi izveštaj o radu. Sa svoje strane, Vlada Republike Srbije najmanje dva puta godišnje obaveštava Narodnu skupštinu Republike Srbije o radu Agencije.

Radom Agencije rukovodi direktor koga postavlja i razrešava Vlada Republike Srbije, a zaposleni u Agenciji imaju prava i obaveze zaposlenih u državnim organima u skladu sa odredbama Zakona o radnim odnosima u državnim organima (SgRs br. 48/91), odnosno Zakona o radnim odnosima (SgRs br. 45/91).

Stupanjem na snagu Zakona o Republičkoj agenciji za procenu vrednosti društvenog kapitala (tj. svojinske i proizvodne promene, nastavlja sa radom kao Agencija za procenu vrednosti društvenog kapitala (tj. početkom avgusta 1991) postojeća Agencija za strana ulaganja, svojinske i proizvodne promene, nastavlja sa radom kao Agencija za procenu vrednosti društvenog kapitala koja posluje kao javno preduzeće sa sredstvima za rad koja obezbeđuje iz prihoda koje ostvari u obavljanju svojih poslova, kao i iz budžeta Republike.

U vezi sa pitanjem obrazovanja ove Agencije došlo je do izvesnog raskoraka, odnosno protivrečnosti između dva zakona koja regulišu njen status, s obzirom da je Republička agencija za procenu vrednosti društvenog kapitala već bila osnovana (Zakonom o Republičkoj agenciji za procenu vrednosti društvenog kapitala), kada je donet Zakon o uslovima i postupku pretvaranja društvene svojine u druge oblike svojine, koji, sa svoje strane, u okviru prelaznih odredaba propisuje da će se: »Agencija osnovati u roku od tri meseca od dana stupanja na snagu ovog Zakona«. Može se pretpostaviti da je ova neusklađenost posledica velike zakonodavne aktivnosti Skupštine (odnosno Vlade), koja je samo poslednjih dana svog zasedanja donela tridesetak takvih zakona, a od svog konstituisanja (januara 1991) preko stotinu. Ova situacija ukazuje na okolnost da bi u budućem radu Skupštine i Vlade trebalo ostvariti veću prethodnu koordinaciju (npr. u okviru skupštinskih odbora), kako bi se blagovremenom intervencijom sprečilo da se ove nepotrebne protivrečnosti nadu i u zvanično objavljene zakonskom tekstu.

Zakon o uslovima i postupku pretvaranja društvene svojine u druge oblike svojine predviđa da je preduzeće dužno da Agenciji dostavi kopije odluke o izdavanju deonica, odluke o organizovanju preduzeća kao društva, kao i oglasa o objavljivanju ovih odluka u Službenom glasniku Srbije, zajedno sa podacima o knjigovodstvenoj, odnosno procenjenoj vrednosti društvenog kapitala, metodologiji utvrđivanja te vrednosti i podacima o popustima. Navedene odluke donosi organ upravljanja preduzeća, s tim što se na sadržinu i način donošenja odluke o izdavanju deonica, kao i na osnovne elemente deonica i prava imao deonica, primenjuju odredbe propisa koje regulišu hartije od vrednosti.

Po prijemu predviđenih odluka i podataka, Agencija je dužna da u roku od 60 dana utvrdi da li su vrednost društvenog kapitala i ukupan popust utvrđeni u skladu sa zakonom, o čemu preduzeću izdaje odgovarajuću potvrdu. Međutim, kad Agencija oceni da vrednost društvenog kapitala i ukupan popust nisu utvrđeni u skladu sa zakonom i drugim propisima, svojim će rešenjem odrediti rok u kojem je preduzeće

dužno da nedostatke otkloni i svoje odluke uskladi sa zakonom. Protiv odluke (rešenja) Agencije, Zakon predviđa da preduzeće može podneti tužbu nadležnom privrednom sudu u roku od 30 dana, od dana prijema rešenja. Imajući u vidu uobičajeni karakter »rešenja«, sa jedne strane, kao i pravni status Agencije kao »posebne« organizacije, sa druge, može se uočiti da u ovom slučaju zakonodavac odstupa od dosadašnjih zakonskih rešenja (prema kojima se protiv rešenja kao upravnog akta može izjaviti žalba drugostepenom organu — npr. odgovarajućem ministru ili Vladi — odnosno pokrenuti upravni spor pred nadležnim sudom), i predviđa mogućnost direktnog podnošenja tužbe nadležnom privrednom sudu, isključujući time mogućnost upotrebe žalbe. Istovremeno, Zakon predviđa da potvrda Agencije, odnosno pravosnažna odluka suda, predstavlja uslov za upis društva u sudski registar. Ipak, Zakon predviđa situaciju u slučaju da Agencija povodom obraćanja preduzeća »čuti«, tj. situaciju kada Agencija u roku od 60 dana, od dana dostavljanja dokumentacije od strane preduzeća, ne izda potvrdu. U ovom slučaju akt o obaveštavanju Agencije, tj. dostavljanja dokumenata i predviđenih podataka, predstavlja uslov za upis društva u sudski registar.

Zakon o pretvaranju društvene svojine, takođe propisuje i prelazni pravni režim u vezi sa izdavanjem deonica i reorganizovanjem preduzeća. Tako, preduzeće koje je do stupanja na snagu ovog zakona već donelo odluku o organizovanju preduzeća kao društva, odnosno odluku o izdavanju deonica, a nije izvršilo upis u sudski registar, sprovede postupak reorganizovanja prema odredbama novog Zakona. Međutim, preduzeće koje je izvršilo svojinski organizovanje do dana stupanja na snagu ovog Zakona, dužno je da u roku od 30 dana, od dana stupanja na snagu Zakona o tome obavesti Agenciju, kao i da dostavi predviđena obaveštenja i podatke. Kako je Zakon o pretvaranja društvene svojine, stupio na snagu osmog dana od dana objavljivanja u Službenom glasniku Republike Srbije (tj. 5. avgusta 1991.), to će u ovom slučaju preduzeća imati rok od 38 dana (koji ističe 12. septembra 1991.) da obave zakonom predviđene radnje. Istovremeno, u ovim situacijama Zakon obavezuje Agenciju da u roku od 3 meseca, od dana dostavljanja obaveštenja i podataka, obavi proveru zakonitosti postupka reorganizovanja preduzeća u društvo, odnosno da obavi proveru procene vrednosti društvenog kapitala, koju je preduzeće izvršilo pre stupanja ovog Zakona na snagu. Ukoliko prilikom provere Agencija utvrdi da reorganizovanje preduzeća nije sprovedeno u skladu sa propisima, pokrenuće postupak pred privrednim sudom. Kako se može primetiti, zakonodavac i u ovom slučaju odstupa od uobičajene procedure, pa čak i od sopstvenih rešenja datih u prethodnim odredbama: dok je protiv odluke Agencije kojom se konstatuje da vrednost društvenog kapitala i ukupan popust, nisu utvrđeni u skladu sa Zakonom predviđena mogućnost da preduzeća »podnese tužbu privrednom sudu« (čl. 8, st. 4), dotle se u slučaju da Agencija utvrdi da postupak reorganizacije preduzeća do stupanja na snagu ovog Zakona nije sproveden u skladu sa propisima, predviđa da će Agencija »pokrenuti postupak pred privrednim sudom« (čl. 37 st. 3).

Zakon propisuje i druga ovlašćenja Agencije, odnosno proceduru i pravna sredstva u slučajevima kada Agencija sprovođi postupak preispri-

tivanja odluka preduzeća koja su se reorganizovala pre stupanja na snagu Zakona o pretvaranju društvene svojine. Tako, ukoliko Agencija utvrdi da je vrednost društvenog kapitala koju je utvrdilo preduzeće manja od 2/3 vrednosti društvenog kapitala u odnosu na vrednost koju je utvrdila Agencija, Zakon propisuje da su: »radnje i akti kojima je izvršena promena oblika svojine, odnosno organizovanje preduzeća kao društva, ništavi«. Ništavi su takođe i one radnje i akti kojima je izvršena promena svojine i reorganizacija preduzeća, u slučaju da je postupak pribavljanja dodatnog kapitala ili prodaje preduzeća izvršen putem internih deonica izdatih po osnovu povećanja akcionija čistih ličnih dohodaka, kao i u slučaju da po osnovu tih deonica nisu plaćeni porezi i doprinosi utvrdene odgovarajućim propisima. I ovde Zakon odstupa od uobičajene procedure i načela utvrđivanja nevaženosti odluka preduzeća, s obzirom da je uobičajeno da se utvrđivanje ništavosti akata (i radnji) konstatuje posebnim aktom kojim se, u odgovarajućem postupku i u odgovarajućoj formi, takve odluke »oglašavaju« za ništave. Pada u oči da je u ovim situacijama Zakon predvideo »već lege« ništavost pojedinih akata i radnji, dakle bez donošenja formalne odluke o ništavosti, što se i inače izbegava, posebno u razvijenim zakonodavstvima, uz obrazloženje da takva opredeljenja mogu izazvati povećani stepen tzv. pravne nesigurnosti. Međutim, na određeni način, ova se situacija ublažava time što Zakon predviđa da protiv akata Agencije u vezi sa navedenim postupcima, može podneti tužbu Vrhovnom sudu Srbije u roku od 30 dana, od dana kada preduzeće primi akt Agencije. Konkretno, u vezi sa ovim postupkom, Zakon predviđa da: »kada se ponište akti na osnovu kojih je izvršen upis promene statusa preduzeća u sudski registar, taj upis se briše.« Nažalost, upravo u situaciji kada zakonske odredbe proceduralnog karaktera treba da budu »nadprosečno precizne« (s obzirom da se radi o fundamentalnim promenama u svojinskim odnosima i organizacionim oblicima preduzeća, koje celokupnu privredu treba da dovedu u sklad sa načelima slobodnog privrednjavanja i tržišne privrede izričito predviđene novim Ustavom Srbije), »zakonodavac« pada na ispit iz osnova pravne tehnike, s obzirom da »poništanje« (kao posebna vrsta tzv. sankcije prema aktu) nije moguće primeniti prema aktu koji je po svojoj pravnoj prirodi »ništav« (uporedi — Radomir Lukić, Budimir Košutić: Uvod u pravo). Drugim rečima, »ništavi« se akti ne mogu »poništanje« (iako bi jezičke formulacije na to upućivale), već se pravno dejstvo ništavih akata anulira posebnom vrstom deklarativne sankcije prema aktu koji se naziva »oglašavanje« (odnosno, »proglašavanje«) akta ništavim. Imajući u vidu načelnu primedbu koja je istaknuta na početku ove analize, da se odsustvo pravnih stručnjaka u radu zakonodavnog i drugih skupštinskih odbora može loše odraziti u odnosu na pravno-tehnički kvalitet propisa, može se skoro sigurno tvrditi da bi se ovakve inkonzistentnosti blagovremeno uočile i odklonile, da je u najvišem zakonodavnom organu Republike prevladalo opredeljenje za korišćenje stručnih usluga »neposlanika« i »nestranačkih« pravnih eksperata.

Zakon o uslovima i postupku pretvaranja društvene svojine u druge oblike svojine predviđa i situacije u kojima nije dopušteno sprovesti postupak transformacije svojine i reorganizacije preduzeća, odnosno situacije u kojima je to dopušteno pod

posebnim uslovima. Tako, preduzeće koje obavlja delatnost u oblasti a) infrastrukture (elektroprivreda, železnički i ptt saobraćaj, radio televizija); b) korišćenja i upravljanja dobrima od opšteg interesa (rude, vode, mineralne vode, putevi, šume, poljoprivredno zemljište); c) komunalne i druge delatnosti koji su nezamenljivi uslovi života i rada građana i rada preduzeća na određenom području, kao i d) delatnosti istraživanja, proizvodnje, prerade, transporta i prometa nafte i prirodnog gasa, ne može da se pretvori u mešovito ili privatno preduzeće do donošenja posebnog zakona kojim će se odrediti koja su prirodna bogatstva i dobra u opštoj upotrebi, odnosno druga sredstva u državnoj svojini. Istovremeno, Zakon propisuje da sa akti i radnje koje su navedena preduzeća donela radi prodaje društvenog kapitala, odnosno organizovanja u mešovito ili privatno preduzeće, ništavi, ukoliko su ti akti doneti i/ili radnje izvršene posle 19. marta 1991. godine. Kao što se vidi, u navedenim situacijama, Zakon predviđa tzv. retroaktivno dejstvo u pogledu (ne)važenja ovih akata i radnji. Kao i u slučaju ništavosti i mahanizam retroaktivnog dejstva zakona se u načelu izbegava, s obzirom da povećava stepen moguće pravne nesigurnosti (uporedi — Slobodan Perović: Retroaktivnost Zakona i drugih opštih akata, Teorija sukoba zakona u vremenu).

Jedan broj zakona koji regulišu oblasti u kojima Zakon načelno ne dopušta pretvaranje društvene svojine i reorganizacije preduzeća, u međuvremenu je donet (npr. o elektroprivredi, železničkom saobraćaju, javnim službama, radio televiziji, i dr.). Primera radi, Zakon o radio televiziji (SgRs br. 48/91) predviđa da su: »Sredstva kojima raspolaže Radio-televizija Srbije u državnoj svojini. Sredstva kojima raspolaže Radiotelevizija Srbije za obavljanje svoje delatnosti mogu se pretvarati u druge oblike svojine, na način i po postupku koji su propisani posebnim zakonom, o čemu odlučuje Upravni odbor uz saglasnost Vlade Republike Srbije, pri čemu udeo državnog kapitala u ukupnom kapitalu Radio-televizije Srbije, ne može biti manji od 51%. Ostala sredstva kojima raspolaže Radio-televizija Srbije mogu se pretvarati u druge oblike svojine bez ograničenja, na prethodno utvrđen način. Javno preduzeće Radio-televizija Srbije, može osnivati posebna deoničarska društva za obavljanje komercijalnih i drugih delatnosti u mešovitoj svojini, sa mogućnošću izdavanja i internih deonica, pri čemu je državna svojina većinska.« (čl. 22).

Na osnovu ove sumarne analize Zakon o uslovima i postupku pretvaranja društvene svojine u druge oblike svojine, i u vezi sa tim Zakonom o Republičkoj agenciji za procenu vrednosti društvenog kapitala, može se, između ostalog, posebno zaključiti sledeće:

a) Zakon o uslovima i postupku pretvaranja društvene svojine u druge oblike svojine po svojoj pravnoj prirodi ima značajne odlike tzv. organskog zakona, s obzirom da je oblast koju reguliše po svim obeležjima ustavnog karaktera, te je njegovo donošenje značajna pretpostavka uspešne »post-socijalističke« transformacije postojećeg »svojinskog« i privrednog sistema Srbije;

b) Ne jalazeći u raspravu o karakteru i prirodi konceptualnih rešenja koja su data u Zakonu (npr. da li je izdavanje deonica najbolji modalitet »prodaje« socijalističkog preduzeća i sl.), mogu se uočiti izvesni krupniji

PRAVNI REŽIM GRADEVINSKOG ZEMLJIŠTA

— PREMA PROPISIMA REPUBLIKE MAKEDONIJE —

Pravni režim građevinskog zemljišta u Republici Makedoniji bio je regulisan saveznom i republičkim propisima, koji su tokom vremena menjani, a jedan deo prestao je da važi. Za sada pravni režim građevinskog zemljišta uređen Zakonom o građevinskom zemljištu donetog 20. marta 1979. godine, koji je u dva navrata bio menjan i dopunjavan, tako da su poslednje promene usledile donošenjem Zakona o izmenama i dopunama Zakona o građevinskom zemljištu (Službeni vesnik SRM, br. 21 od 17. maja 1991. godine. Na osnovu Zakona o građevinskom zemljištu (»Službeni vesnik SRM«, br. 10/79, 18/89 i 21/91) Vlada Republike Makedonije donela je Uredbu o uslovima, načinu i postupku o dodeljivanju građevinskog zemljišta (»Službeni vesnik SRM«, br. 26/91) koja je stupila na snagu 7. juna 1991. godine. Imajući u vidu važnost pravnog režima građevinskog zemljišta, a u cilju da se odstrane određene anomalije i kršenj propisa koji su se u praksi dešavale, izmenama i dopunama ovog Zakona doneta su adekvatna rešenja kojim se osigurava pravni režim građevinskog zemljišta i korišćenje istog.

● **Osnovne karakteristike pravnog režima** — Budući da je prema ustavu smo Republika društveno-politička zajednica, a ne i opštine kako je ranije bilo, jer su one samo lokalne zajednice, koje nemaju organe uprave, jer su ti organi prešli u nadležnost Republike, u buduću sva ovlašćenja koja su do sada pripadala opštini su u nadležnosti Republike i njenih organa. Budući da su prestale da postoje samoupravne interesne zajednice, u buduću uređenje građevinskog zemljišta vršiće se na osnovu Programa koji donosi skupština opština uz prethodnu saglasnost nadležnog republičkog organa uprave. Opština određuje način organiziranja i vršenja poslova uređivanja i upotrebe građevinskog zemljišta, osnivanja bilo da se osniva javno preduzeće ili tu nadležnost da obavlja neki organ.

● **Vrste građevinskog zemljišta** — Građevinska zemljišta mogu biti izgrađena i neizgrađena. Izgrađena građevinska zemljišta su one katastarske parcele na koje postoje zgrade (stambene, poslovne ili drugi građevinski objekti) i zemljište koje služi za njenu redovnu upotrebu, a neizgrađena građevinska zemljišta su one katastarske parcele na koje ne postoje zgrade ili drugi građevinski objekti.

ti. Zemljište koje se nalazi u građevinskim reonima gradova i naseoba gradskog karaktera i u drugim određenim područjima, koji su određeni kao građevinski, su društvenog vlasništva i ne mogu se otuđivati. Na njih mogu se steći prava određena Zakonom. Prema izmenjenom članu 9. Zakona, građevinsko zeiste predstavlja zemljište u gradovima i naseobama gradskog karaktera druga područja koja su predviđena za stambenu izgradnju za koja je donet urbanistički plan i nova su vlasništva Republike. Granice obuhvaćenog navedenog zemljišta predstavljaju katastarski podaci parcela koje utvrđuje skupština opštine.

● **Dodeljivanje građevinskog zemljišta na korišćenje** — Prema izmenjenom članu 36 Zakona građevinsko zemljište kojim upravlja Republika je ovlašćena da ga dodeljuje na korišćenje fizičkim i pravnim licima za izgradnju objekata. Dodeljivanje građevinskog zemljišta vrši rešenjem Ministarstva finansija po prethodnom mišljenju Ministarstva urbanizma, građevinarstva, saobraćaja i ekologije. Protiv donetog rešenja može se izjaviti žalba Vladi Republike Makedonije.

● **Grđevinsko zemljište se dodeljuje neposrednim ugovaranjem javnim nadmetanjem i konkursom**, što po ranijim propisima nije tako bilo, nego se dodeljivalo odlukom opštinske skupštine.

Kada se građevinsko zemljište dodeljuje neposrednim sporazumom plaća se naknada. Visina naknade predstavlja vrednost ulaganja izvršenog za uređivanje građevinskog zemljišta (stvarni troškovi). Naknada se utvrđuje Programom o uređivanju građevinskog zemljišta.

Kada se građevinsko zemljište dodeljuje javnim nadmetanjem početnu cenu predstavlja naknada u visini stvarnih troškova.

Kada se građevinsko zemljište dodeljuje putem konkursa plaća se naknada u visini stvarnih troškova. Ako se na konkursu jave više lica koji ispunjavaju iste uslove konkursa, u tom slučaju građevinsko zemljište dodeliće se javnim nadmetanjem među učesnicima javnog konkursa.

Sredstva koja se ostvaruju dodeljivanjem građevinskog zemljišta su prihod Republike, a koriste se za naknadu troškova uređenja građevinskog zemljišta u opštini gde se ostvaruju.

● **Uslovi i način dodeljivanja građevinskog zemljišta** — Kao što je napred istaknuto u zavisnosti vrste i namene građevinskog objekta, građevinsko zemljište se dodeljuje neposrednim sporazumom, javnim nadmetanjem i konkursom, koje se utvrđuje Programom o uređenju građevinskog zemljišta.

1. **Dodeljivanje građevinskog zemljišta neposrednim sporazumom**

Grđevinsko zemljište neposrednim sporazumom dodeljuje se:

- za izgradnju objekata potrebnih Republici i opštini (objekti potrebni za odbranu, državnu bezbednost, civilnu zaštitu, komunalnih objekata, javnih objekata od opšteg interesa i sl.);
- za izgradnju stambenih objekata i drugih objekata u slučaju elementarnih nepogoda većeg obima (zemljotres, požar, poplava i sl.);
- za izgradnju industrijskih i drugih privrednih kompleksa;
- za izgradnju stambenih i poslovnih zgrada lica čija nekretnina je oduzeta u postupku uređenja građevinskog zemljišta;

● za izgradnju porodičnih zgrada odnosno poslovnih prostorija radnjem vlasniku za koga je uzeta obaveza u sporazumu o određivanju naknade na oduzetu nekretninu; i

● kada i na ponovljenom javnom nadmetanju ili na ponovljenom konkursu ne jave se zainteresovana fizička i pravna lica.

Neposrednim sporazumom dodeljuje se građevinsko zemljište i za:

- dooformiranja građevinske parcele

● za izgrađeni građevinski objekat za građevinskom dokumentacijom, za koji nije izvršeno dodeljivanje građevinskog zemljišta.

Izuzetno od navedenih kriterijuma neposrednim sporazumom može se dodeliti građevinsko zemljište fizičkim licima za izgradnju objekata zbog posebnih okolnosti koji su vezani fizičkim licem (invalidnost, zdravstveno stanje, posebna zašluga i sl.), kad i pravnim licima u slučaju hitne potrebe o izgradnji objekata zbog odstranjavanja značajnije materijalne štete. U ovakvim slučajevima davalac građevinskog zemljišta dužan je da pribavi prethodnu saglasnost Vlade Republike Makedonije.

2. **Dodeljivanje zemljišta javnim nadmetanjem**

Grđevinsko zemljište dodeljuje se nadmetanjem:

nedostaci pravno-tehničkog karaktera (npr. jezički propusti, neusklađenost sa drugim propisima i sl.), koji su, po svojoj prilici, posledica opredeljenja da u radu skupštinskih odbora, posebno u radu Zakonodavnog odbora, prilikom izrade zakonskih tekstova ne mogu neposredno učestvovati i drugi eksperti;

c) Pojedina rešenja proceduralnog karaktera koja usvaja Zakon o uslovima i postupku pretvaranja društvene svojine u druge oblike svojine

(npr. »poništanje« ništavih akata, retroaktivno dejstvo i dr.), potencijalno su realni generatori tzv pravne nesigurnosti u oblasti koja je od vitalnog značaja (restrukturiranje svojinskih odnosa i preduzeća) za ostvarivanje opredeljenja Republike za slobodno preduzetništvo i tržišnu privredu;

d) Predviđena pravna sredstva ostvarivanja i zaštite prava i interesa preduzeća (npr. tužba privrednom

suđu protiv rešenja Agencije), kao i ona koja nisu predviđena (npr. pravo na žalbu protiv prvostepene odluke Agencije), odstupaju od dotadašnjih uobičajenih rešenja, što može biti dodatni impuls potencijalnom generisanju pravne nesigurnosti;

e) Po svojoj prilici, u primeni Zakona o uslovima i postupku pretvaranja društvene svojine u druge oblike svojine uskoro će postaviti pitanje raznih modifikacija (»izmene i dopune«), s obzirom da se ima opšti uti-

● za izgradnju objekata namenjenih prodaji ili za davanje u zakup — najam.; i

● za izgradnju objekata za koje građevinsko zemljište se ne dodeljuje neposrednim sporazumevanjem i konkursom.

3. **Dodeljivanje građevinskog zemljišta putem konkursa**

Grđevinsko zemljište dodeljuje se konkursom fizičkim i pravnim licima za izgradnju objekata pod sledećim uslovima:

1) za izgradnju porodičnih stambenih zgrada

Učesnici konkursa treba da ispunjavaju sledeće uslove:

1. Da su državljani Republike Makedonije;

2. da su stanovnici mesta u kome se dodeljuje građevinsko zemljište i

3. Da imaju sedište u mestu u kom se dodeljuje građevinsko zemljište preko stambene zadruge pri čemu broj zadržara da nije manji od broja stanova u stambenoj zgradi koja treba da se gradi i da nemaju stambenu zgradu ili stan u vlasništvu.

Pokraj navedenih uslova u konkursu mogu se utvrditi i sledeći posebni uslovi:

1. učesniku konkursa da mu je oduzeto zemljište i

2. učesnik da nema stan u vlasništvu.

2) za izgradnju poslovnog prostora Učesnici konkursa treba da ispunjavaju sledeće uslove:

● da su državljani Republike Makedonije;

● da su stanovnici u mestu u kome se dodeljuje zemljište i

● da obavljaju privrednu ili profesionalnu delatnost ličnim radom, a nemaju poslovnu prostoriju ili poslovnu prostoriju u vlasništvu.

Kada više učesnika konkursa ispunjavaju predviđene uslove, zemljište se dodeljuje javnim nadmetanjem među učesnicima.

3) Dodeljivanje građevinskog zemljišta stranski pravnim i fizičkim licima

Stranskim pravnim i fizičkim licima koji imaju pravo korišćenja građevinskog zemljišta utvrđenim saveznom zakonom, građevinsko zemljište se dodeljuje na način i u postupku utvrđenom pomenutom Uredbom.

● Postupak o dodeljivanju građevinskog zemljišta Dodeljivanje građe-

nastavak na 8. strani

sak da su zakonska rešenja (koja, između ostalog predviđaju i značajna ograničenja u pogledu mogućnosti pretvaranja društvene svojine u najznačajnijim privrednim oblastima i javnim službama), doneta »ex post facto«, tj. da su rešenja predviđena ovim Zakonom praktično iznuđena realnim razvojem događaja, umesto da predstavljaju stimulan i praktičan okvir i osnovu za »novi ciklus« preduzetničkog i privrednog poleta Srbije.

Dr Stevan LILIĆ