

STJECANJE I UKNJIŽBA PRAVA VLASNIŠTVA NA NEKRETNINAMA BIVŠIH DRUŠTVENIH PODUZEĆA

mr. sc. Jadranko Jug*

U radu se razmatra problematika primjene Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća i Zakona o privatizaciji u odnosu na nekretnine bivših društvenih poduzeća, s posebnim osvrtom na sve probleme koji su u praksi nastali uslijed nejasnih odredbi tih propisa i nejednakog postupanja u praksi sudova i drugih nadležnih tijela u odnosu na stjecanje i uknjižbu prava vlasništva takvih nekretnina. U svezi s pretvorbom društvenog vlasništva takvih nekretnina uvodno je dat općeniti prikaz načina pretvorbe društvenog vlasništva na nekretninama po posebnim propisima i temeljem odredbi Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima. Nakon toga se objašnjava način pretvorbe društvenih poduzeća, posljedice procjene, djelomične procjene ili ne procjene nekretnina kod pretvorbe s posebnim osvrtom na članak 47. Zakona o privatizaciji i način njegove primjene u praksi. Posebno se analizira postupanje zemljišnoknjižnih sudova povodom prijedloga za uknjižbu takvih nekretnina te se analiziraju sve posljedice pogrešnih upisa prava vlasništva.

Ključne riječi: pretvorba društvenog vlasništva na nekretninama, pretvorba društvenih poduzeća, uknjižba prava vlasništva na nekretninama nakon provedene pretvorbe društvenih poduzeća, postupanje po članku 47. Zakona o privatizaciji.

1. Uvod

Donošenjem Ustava Republike Hrvatske¹ ukinuto je društveno vlasništvo, uvedena je jednovrsnost prava vlasništva i zapravo je počeo dugotrajni proces pretvorbe društvenog vlasništva pa tako i u odnosu na nekretnine. Iako je proteklo gotovo 17 godina možemo ustvrditi da taj proces u pogledu nekretnina nije u potpunosti završen, odnosno i dalje postoje dileme i dvojbe u pogledu stjecanja prava vlasništva nekretnina nakon razdoblja društvenog vlasništva.

Samim donošenjem Ustava nije uređen postupak i način pretvorbe društvenog vlasništva nekretnina već je to prepušteno nizu posebnih propisa koji su regulirali ili pretvorbu pravne osobe pa time i njenih nekretnina, ili pretvorbu sredstava određene pravne osobe uključujući i nekretnine, ili se vršila direktno pretvorba nekretnina koje su postajale vlasništvo određenih pravnih osoba, prvenstveno Republike Hrvatske.

* zamjenik Glavnog državnog odvjetnika RH

1 V. NN 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 – pročišćeni tekst, 41/01 – pročišćeni tekst i 55/01- ispravak – u daljnjem tekstu Ustav

Donošenjem Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima² u prijelaznim i završnim odredbama presumpcijama je općenito regulirana pretvorba društvenog vlasništva na nekretninama³, ako to nije regulirano drugim zakonom. Osnovni pretvorbeni zakon koji je regulirao pretvorbu društvenih poduzeća pa tako i njegovih nekretnina je Zakon o pretvorbi društvenih poduzeća⁴ na koji se nadovezuje Zakon o privatizaciji⁵.

Pretvorba društvenog vlasništva na nekretninama trebala je biti završena u skladu sa odredbom članka 3. Ustavnog zakona za provedbu Ustava Republike Hrvatske⁶ koja određuje da zakoni kojima se omogućuje primjena Ustava, a koji se ne mogu neposredno primijeniti, će se donijeti najkasnije u roku od 2 godine od dana proglašenja ovog Ustavnog zakona.

Predmetom ovog rada biti će prvenstveno pretvorba nekretnina prema odredbama ZPDP i ZP uz prikaz postupanja nadležnih upravnih tijela i sudova u svezi tih zakona. Također će se prikazati sve dileme u odnosu na takvo postupanje s posebnim osvrtom na primjenu članka 42. i 47. ZP. Problematika procjene društvenog kapitala odnosno ne procijene kod pretvorbe, a koji se sastoje od nekretnina, procjena ulaganja u objekte na općim dobrima, procjena nekretnina kod pretvorbe koje nisu mogle biti procijenjene u društveni kapital te s time povezani problemi uknjižbe takvih nekretnina biti će također predmet razmatranja u ovome radu.

Iznijet će se i brojčani podaci o vrsti sporova koje vodi Hrvatski fond za privatizaciju⁷ kako bi se usporedila situacija u naravi s nedorečenim pravnim normama. Uvodno će se prikazati općenito pretvorba društvenog vlasništva na nekretninama temeljem posebnih propisa i ZVDSP.

2. Pretvorba društvenog vlasništva na nekretninama po posebnim propisima

Kao što je u uvodu navedeno pretvorba društvenog vlasništva na nekretninama po posebnim propisima vršena je na tri osnovna načina. U prvom slučaju odredbama posebnih zakona bilo je određeno da određena nekretnina u društvenom vlasništvu postaje vlasništvo određene pravne osobe, i to u pravilu Republike Hrvatske. U drugom slučaju posebnim propisom je bila određena pretvorba društvenih sredstava (imovine) koja je uključivala i pretvorbu nekretnina, dok se je u trećem slučaju analogno kao kod ZPDP posebnim zakonom vršila pretvorba cijele pravne osobe, a što je u sebi uključivalo i pretvorbu svih nekretnina takve pravne osobe. Vrlo često se u takvim posebnim zakonima samo jednom odredbom vršila pretvorba društvenog vlasništva i što je bilo nedostatno da se sa sigurnošću odredi vrsta nekretnina koja podliježe takvoj pretvorbi, a stvaralo je i veliki problem kod uknjižbe prava vlasništva.

2 V. NN 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 114/01, 79/06 i 141/06 – u daljnjem tekstu ZVDSP

3 V. čl. 359. do 365. ZVDSP

4 V. NN 19/91, 83/92, 84/92, 94/93, 2/94, 9/95, 21/96, 118/99 – u daljnjem tekstu ZPDP

5 V. NN 21/96, 71/97, 16/98 i 73/00 – u daljnjem tekstu ZP

6 V. NN 28/01

7 V. Zakon o Hrvatskom fondu za privatizaciju (NN84/92, 70/93, 76/93, 19/94, 52/94 i 87/96) - u daljnjem tekstu ZHFP

2.1. *Direktna pretvorba društvenog vlasništva na nekretninama po posebnim propisima*

Republika Hrvatska je temeljem zakona postala vlasnik velikog broja nekretnina čime je izvršena pretvorba društvenog vlasništva. Na temelju Zakona o šumama⁸, Zakona o poljoprivrednom zemljištu⁹, Republika Hrvatska je stekla u svoje vlasništvo daleko najveći i najvrjedniji dio nekretnina koje ujedno predstavljaju neprocjenjivo bogatstvo. Pretvorba društvenog vlasništva na nekretninama izvršena je i temeljem Zakona o udrugama¹⁰, Zakona o pretvorbi prava na društvenim sredstvima bivših društvenopolitičkih organizacija¹¹, Zakona o zaštiti prirode¹² kao i temeljem drugih posebnih zakona.

2.1.1. *Zakon o šumama*

Člankom 16. stavak 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o šumama (u daljnjem ZŠ iz 1990. godine) koji je stupio na snagu 16. listopada 1990. godine, propisano je da šume i šumska zemljišta na teritoriju Republike Hrvatske, osim šuma i šumskih zemljišta u privatnom vlasništvu jesu u državnom vlasništvu.

Time je izvršena pretvorba društvenog vlasništva na šumama i šumskom zemljištu koje je do tada bilo u društvenom vlasništvu. Odmah se nametnulo pitanje definiranja nekretnina koje se mogu smatrati šumom ili šumskim zemljištem.

Člankom 4. st. 2. ZŠ iz 1990. godine¹³ definirano je što se smatra šumom, a člankom 4. st. 3.¹⁴ ZŠ iz 1990. godine definirano je šumsko zemljište. Stavak 4. citiranog članka odredio je da u slučaju sumnje da li je neko zemljište šuma ili šumsko zemljište odluku o tome donosi ministar nadležan za poslove šumarstva.

Šuma je stoga određena prema kulturi i potpuno je nebitno da li se nalazi unutar zone građevinskog zemljišta ili izvan te zone. Veći je problem s određivanjem šumskog zemljišta koje je kao takvo postalo vlasništvo Republike Hrvatske 16. listopada 1990. godine. Međutim, obzirom da je raniji Zakon o šumama prije stupanja na snagu ZŠ iz 1990. godine propisivao da sve šume i šumska zemljišta se vode upisani u šumskogospodarskoj osnovi, a da je kriterij za utvrđenje šumskog zemljišta činjenica da se kao takvo vodilo upisano u šumskogospodarskoj osnovi kod nadležne uprave šuma.

Naravno da je u praksi postojao čitav niz problema sa utvrđenjem nekretnina koje su u naravi bile šume i šumsko zemljište, ali se to nije moglo utvrditi iz uvida u zemljišnu knjigu

8 V. NN 54/83, 32/87, 47/85, 41/90, 52/90 – pročišćeni tekst, 5/91, 9/91, 61/91, 26/93, 76/93, 29/94, 76/99, 8/00 i 13/02 – u daljnjem tekstu ZŠ

9 V. NN 34/91, 26/93 i 79/93 – u daljnjem tekstu ZPZ

10 V. NN 70/97 i 106/97

11 V. NN 70/97

12 V. NN 30/94

13 Šumom se smatra zemljište obraslo šumskim drvećem u obliku sastojine na površini od 10 ari, ali se šumom ne smatraju odvojene skupine šumskog drveća do 10 ari, šumski rasadnici, vjetrobrani, pojasevi, drvoređi ni parkovi u naseljenim mjestima.

14 Šumsko zemljište je ono na kojem se uzgaja šuma ili je zbog svojih prirodnih osobina i uvjeta gospodarenja predviđeno kao najpovoljnije za uzgajanje šuma.

odnosno takve nekretnine se nisu vodile u šumskogospodarskoj osnovi. Međutim, moramo ustvrditi za razliku od poljoprivrednog zemljišta da je upravljanje i gospodarenje šumama kako u doba društvenog vlasništva tako i nakon 1990. godine bilo znatno učinkovitije i o tome je ipak postojala bolja evidencija.

Uknjižba šuma i šumskog zemljišta najjednostavnije se vršila u korist Republike Hrvatske ako se uz prijedlog za uknjižbu prilagala potvrda da se nekretnina nalazi u šumskogospodarskoj osnovi, a koju potvrdu su izdavale „Hrvatske šume“ i ukoliko se nekretnina vodila upisana u zemljišnoj knjizi kao društveno vlasništvo.

2.1.2. Zakon o poljoprivrednom zemljištu

Zakonom o poljoprivrednom zemljištu (u daljnjem tekstu ZPZ iz 1991. godine) u članku 3. st.1. određeno je da na poljoprivrednom zemljištu u društvenom vlasništvu na teritoriju Republike Hrvatske nositelj vlasničkih prava postaje Republika Hrvatska. Određenje poljoprivrednog zemljišta navedeno je u članku 2. st. 1. i 2. ZPZ iz 1991. godine¹⁵.

Razgraničenje poljoprivrednog zemljišta od građevinskog moguće je prema članku 3. Zakona o građevinskom zemljištu¹⁶ (u daljnjem tekstu ZGZ), gdje je definirano građevinsko zemljište kao ono koje se nalazi u gradovima i naseljima gradskog karaktera, kao i ono koje je izgrađeno ili je prostornim planom određeno za izgradnju građevinskih objekata ili za javne površine.

Iz navedene odredbe ZGZ proizlazi da zemljište obuhvaćeno prostornim planom za izgradnju gradova i naselja, koje se nalazi unutar granica građevinskog područja više nije poljoprivredno već građevinsko zemljište.

Da bi se izvršila uknjižba na Republiku Hrvatsku potrebno je dokazati da se radilo o zemljištu u društvenom vlasništvu i da je isto na dan stupanja na snagu ZPZ iz 1991. godine bilo izvan zone građevinskog zemljišta. Ova druga pretpostavka dokazuje se potvrdom nadležnog upravnog tijela o vrsti zemljišta na dan 24. srpnja 1991. godine. U praksi su u svezi uknjižbe i pretvorbe takvih nekretnina bili mnogobrojni problemi. Jedan od osnovnih je bio taj što dio nekretnina bivših poljoprivrednih kombinata se i dalje vodio kao vlasništvo fizičkih osoba.¹⁷ Stoga se često puta uknjižba prava vlasništva na Republiku Hrvatsku mogla izvršiti tek nakon vođenja parničnih postupaka.

2.1.3. Zakon o udrugama

Zakon o udrugama iz 1997. godine odredio je u članku 38. st. 1. da Republika

15 To su oranice, vrtovi, voćnjaci, vinogradi, livade, pašnjaci, ribnjaci, trstici i močvare koje nisu posebno vrijedni biotopi, kao i drugo zemljište koje se koristi ili ne koristi, a može se privesti poljoprivrednoj proizvodnji. Poljoprivrednim zemljištem u smislu ZPZ iz 1991. godine smatra se i neizgrađeno građevinsko zemljište, osim uređenog građevinskog zemljišta, užih dijelova starih gradskih jezgri koje će utvrditi županijska, odnosno gradska skupština.

16 V. NN 54/80, 42/86, 48/88 – pročišćeni tekst, 16/90 i 53/90

17 To se uglavnom odnosilo na slučajeve zamjene nekretnina koje su izvršili bivši PIK-ovi i fizičke osobe iza čega nije uslijedila uknjižba takve zamjene.

Hrvatska postaje vlasnikom nekretnina koje su do stupanja na snagu toga Zakona bile u društvenom vlasništvu, a društvene organizacije su imale pravo raspolaganja ili pravo korištenja, ako zakonom nije drugačije određeno. Stavkom 5. i 6. citiranog članka Zakona o udrugama, sindikati registrirani prema Zakonu o radu mogli su u roku od 180 dana postići dogovor o podjeli zajedničke imovine, a u protivnom i te nekretnine u roku 6 mjeseci postaju vlasništvo Republike Hrvatske. Obzirom da dogovor između sindikata nije postignut u određenom roku, i sindikalne nekretnine su na taj način pretvorene i postale su vlasništvo Republike Hrvatske.

Nakon stupanja na snagu Zakona o udrugama iz 2001. godine¹⁸, odredbom članka 43. st. 1. toga Zakona određeno je da se imovina društvenih organizacija iz Zakona o udrugama iz 1997. godine vraća u vlasništvo pravnim slijednicima tih društvenih organizacija, osim sindikalne imovine.

2.1.4. Zakon o pretvorbi prava na društvenim sredstvima bivših društvenopolitičkih organizacija

Temeljem članka 10. Zakona o pretvorbi prava na društvenim sredstvima bivših društvenopolitičkih organizacija, Republika Hrvatska je postala vlasnik nekretnina koje su bile u društvenom vlasništvu, a na kojima su pravo raspolaganja, upravljanja i korištenja imale bivše društvenopolitičke organizacije.¹⁹ U praksi je osnovni problem predstavljalo utvrđenje takvih nekretnina ukoliko iz zemljišne knjige nije sa sigurnošću proizlazilo pravo upravljanja, raspolaganja i korištenja bivših društvenopolitičkih organizacija.

Također su neke političke stranke koje su osnovane nakon 1990. godine pokušale dokazivati da su one slijednice određene bivše društvenopolitičke organizacije i da je nekretnina postala njihovo vlasništvo.

2.1.5. Zakon o zaštiti prirode

Republika Hrvatska je temeljem članka 40. st. 1. Zakona o zaštiti prirode stekla stupanjem na snagu tog Zakona, vlasništvo zemljišta unutar granica nacionalnih parkova i parkova prirode, na kojima su pravo korištenja i raspolaganja imale društvenopravne osobe ako zakonom nije drugačije određeno.

Iz takve odredbe citiranog Zakona proizlazi da su zemljišta u društvenom vlasništvu unutar nacionalnih parkova i parkova prirode ex lege postala pravo vlasništva Republike Hrvatske, ukoliko posebnim propisima već ranije nisu postala vlasništvo Republike Hrvatske, a kao što su ZPZ iz 1991. godine ili ZŠ iz 1990. godine.

Očigledno se Zakonom o zaštiti prirode htjelo što veći broj zemljišta u dijelovima prirode pod najvišom zaštitom staviti u vlasništvo Republike Hrvatske kako bi ta zaštita bila što učinkovitija. U praksi se pojavilo pitanje da li se odredba članka 40. st. 1. Zakona o zaštiti prirode

18 V. NN 81/01 i 11/02

19 To su Savez komunista Hrvatske, Socijalistički savez radnog naroda Hrvatske, Savez udruženja boraca Narodnooslobodilačkog rata i Savez socijalističke omladine Hrvatske.

odnosi i na objekte, a ne samo na zemljište. Smatramo da odredba članka 40. st. 1. citiranog Zakona jasna i da se može odnositi samo na zemljište, a ne i na objekte.

Jedinice lokalne i područne samouprave također su postale vlasnikom nekretnina temeljem manjeg broja posebnih propisa, a što je u zanemarivom broju u odnosu na opći način stjecanja prava vlasništva na nekretninama jedinica lokalne i područne samouprave. Tako su primjerice temeljem članka 40. Zakona o zaštiti prirode, posebni rezervati, park šume, zaštićeni krajolici, spomenici prirode, spomenici parkovne arhitekture²⁰ postali ex lege vlasništvo županija ili Grada Zagreba.

2.2. Pretvorba društvenog vlasništva na nekretninama temeljem pretvorbe sredstava (imovine) društvene pravne osobe

Drugi način pretvorbe društvenog vlasništva na nekretninama izvršen je posebnim propisima koji su predviđali pretvorbu cjelokupnih sredstava određene pravne osobe. Kod toga je vrlo često bio slučaj da su odredbe takvih propisa bile nedorečene te se postavljalo pitanje da li se može uzeti da je njima izvršena pretvorba društvenog vlasništva na nekretninama.²¹

2.2.1. Uredba o preuzimanju sredstava JNA i SSNO na teritoriju Republike Hrvatske u vlasništvo Republike Hrvatske

Ovom Uredbom²² je Republika Hrvatska postala vlasnik društvenih sredstava na teritoriju Republike Hrvatske, kojima je kao sredstvima Federacije upravljala i raspolagala bivša JNA i Savezni sekretarijat za narodnu obranu. Stupanjem na snagu te Uredbe, Republika Hrvatska je između ostalog postala vlasnikom nekretnina kojim je raspolagala JNA i SSNO, a radilo se o velikim kompleksima vojarni, vojnih objekata i kompleksa zemljišta od kojih su neki se nalazili na vrlo atraktivnim lokacijama u velikim gradovima.

Uknjižba prava vlasništva nekretnina na Republiku Hrvatsku vršila se bez većih problema ukoliko je u zemljišnoj knjizi bilo upisano društveno vlasništvo s pravom korištenja JNA ili SSNO. U protivnom je trebalo prije uknjižbe pokrenuti parnične postupke ili eventualno pribaviti tabularne isprave koje bi bile podobne za uknjižbu prava vlasništva Republike Hrvatske na ovakvim nekretninama od osoba koje su se formalno vodile upisane u zemljišnim knjigama.

2.2.2. Uredba o zabrani raspolaganja i preuzimanju određenih pravnih osoba na teritoriju Republike Hrvatske

Člankom 3. ove Uredbe²³ Republika Hrvatska je postala vlasnik sredstava (uključujući i nekretnine) poslovnih jedinica i drugih organizacijskih oblika pravnih osoba sa sjedištem na teritoriju bivših Republika Srbije i Crne Gore te autonomnih pokrajina Kosova i Vojvodine, a koja se do dana stupanja na snagu ove Uredbe nisu organizirale temeljem Uredbe o

20 V. članak 3. st. 1. alineja 3.-8. Zakona o zaštiti prirode

21 Tako se u nekim zakonima govori o „preuzimanju službenika i sredstava“, u nekima se koristi termin „preuzima se“, a bez navođenja u status prava vlasništva. Stoga je svaki propis trebalo tumačiti u skladu s ciljem i svrhom samog propisa te činjenice pretvorbe društvenog vlasništva.

22 V. NN 52/91

23 V. NN 40/92

zabrani raspolaganja i prijenosu sredstava određenih pravnih osoba na teritoriju Republike Hrvatske.²⁴ Također se radilo o velikom broju nekretnina koje su se nalazile jednim dijelom na vrlo atraktivnim lokacijama u gradovima, a također i u turističkim mjestima uz obalu.²⁵

2.2.3. *Zakon o zdravstvenoj zaštiti*

Ovim Zakonom²⁶ društvena sredstva na kojima pravo raspolaganja su imale zdravstvene ustanove (uključujući i nekretnine) postaju sredstva zdravstvene ustanove, a vlasnik zdravstvene ustanove postaje Republika Hrvatska. Nakon donošenja ovog Zakona u praksi se vrlo često pogrešno tumačilo da je pretvorba sredstava zdravstvenih ustanova izvršena na način da je vlasnik istih postala Republika Hrvatska, a što je pogrešno tumačenje jer je Republika Hrvatska stupanjem na snagu citiranog Zakona postala vlasnik zdravstvenih ustanova što znači ispravno njihov osnivač. Stoga se ne može tumačiti da zdravstvene ustanove kao samostalne pravne osobe nisu postale vlasnikom sredstava koje koriste uključujući i nekretnine.

2.2.4. *Zakon o ustanovama*

Zakonom o ustanovama²⁷ sve društvene pravne osobe koje ispunjavaju uvjete iz članka 1. st. 2.²⁸ tog Zakona postaju javne ustanove čiji je osnivač Republika Hrvatska. Na taj način izvršena je pretvorba i svih nekretnina takvih društvenih pravnih osoba koje su obavljale djelatnosti iz članka 1. st. 2. navedenog Zakona, a nisu se organizirale kao društvena poduzeća, zadruge i društvene organizacije.

2.2.5. *Ostali posebni propisi*

Do sada su navedeni samo neki od bitnih propisa temeljem kojih je izvršena pretvorba društvenih sredstava društvenih pravnih osoba, a što je uključivalo i nekretnine. Postoji čitav niz drugih zakona kojima je temeljem samo jedne rečenice izvršena pretvorba društvenih sredstava i što je u praksi izazvalo u nekim slučajevima opravdane dvojbe da li je time izvršena pretvorba društvenog vlasništva, posebice u odnosu na nekretnine.

Tako je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o redovnim sudovima²⁹ u članku 78. st. 1. određeno stjecanje nekretnina u vlasništvo Republike Hrvatske u kojima su se nalazili do tada općinski sudovi. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o javnom

24 V. NN 39/91, 44/91, 52/91 i 5/92

25 Te nekretnine ukoliko ih Republika Hrvatska nije u međuvremenu otuđila, danas su većinom predmet zahtjeva i tužbi za povrat temeljem Aneksa G Ugovora o pitanjima sukcesije (NN 2/04 – Međunarodni ugovori). Osnovno pitanje je da li se nekretnine mogu direktno vratiti (ili platiti novčana naknada u slučaju otuđenja) temeljem odredbi tog međunarodnog Ugovora ili je on samo osnov za donošenje bilateralnih sporazuma koji bi regulirali ukupne imovinsko-pravne odnose između država bivše SFRJ. Priklanjamo se ovom drugom rješenju obzirom na odredbe članka 1-8 Aneksa G citiranog Ugovora.

26 V. NN 75/93 i dr.

27 V. NN 76/93, 29/97 i 47/97

28 Mora se raditi o pravnim osobama za trajno obavljanje djelatnosti odgoja i obrazovanja, znanosti, kulture, informiranja, športa, tjelesne kulture, tehničke kulture, skrbi o djeci, zdravstvene i socijalne skrbi, skrbi o invalidima, ako se ne obavljaju radi stjecanja dobiti.

29 V. NN 16/90

tužilaštvu³⁰ Republika Hrvatska je tako stekla vlasništvo nekretnina u kojima su se do tada nalazila općinska javna tužiteljstva, a Zakonom o državnom pravobraniteljstvu³¹ u članku 91. određeno je da Republika Hrvatska stječe u vlasništvo nekretnine općina, gradova i županija u kojima se nalazila dotadašnja javna pravobraniteljstva.

Postoji jedna grupa zakona koji su također odredili da se imovina pa tako i nekretnine preuzima od strane Republike Hrvatske ali u kojima nije nedvojbeno jasno određeno da se to preuzimanje vrši u vlasništvo Republike Hrvatske. Takva su rješenja u odnosu na nekretnine bivših ureda za obranu³² koji su se nalazili u općinama, u odnosu na nekretnine bivših općinskih uprava prihoda³³ te u odnosu na nekretnine općinskih stanica javne sigurnosti³⁴. Sudska praksa ipak je prihvatila takvo preuzimanje kao preuzimanje u vlasništvo na koji način se priklanjamo stajalištu da je time izvršena pretvorba društvenog vlasništva na takvim nekretninama.

U odnosu na bivše urede za obranu pri općinama u Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o obrani iz 1993. godine govori se samo o preuzimanju prostorija i opreme te se nigdje ne spominje preuzimanje nekretnina u vlasništvo Republike Hrvatske. Još nedorečenija odredba je u Zakonu o poreznoj upravi iz 1993. godine gdje se određuje faktički samo preuzimanje službenika, a gotovo ništa se ne govori o sredstvima.

U svim takvim slučajevima smatramo da treba imati u vidu odredbe Ustava koje su odredile jednovrsnost prava vlasništva i ukinule društveno vlasništvo, te se norme trebaju tumačiti u skladu sa ciljem i svrhom, a koja je zasigurno u činjenici ukidanja društvenog vlasništva i vršenja pretvorbe u pravo vlasništva. Ukoliko se temeljem određenih posebnih propisa to ne bi moglo protumačiti, pretvorba nekretnina takvih pravnih osoba bila bi izvršena po općim odredbama ZVDSP.

2.3. Pretvorba društvenog vlasništva na nekretninama na temelju pretvorbe pravne osobe

ZPDP koji je stupio na snagu 01. svibnja 1991. godine je osnovni pretvorbeni Zakon koji uređuje materiju pretvorbe poduzeća s društvenim kapitalom u poduzeća u kojima je poznat vlasnik. Odredbe tog Zakona kao i ZP-a su predmet razmatranja ovoga rada, a prvenstveno u odnosu na pretvorbu nekretnina bivših društvenih poduzeća. Uvodno je dat prikaz pretvorbe društvenog vlasništva na nekretninama po posebnim propisima. Pretvorba prema ZPDP biti će stoga analizirana i prikazana zasebno u drugom dijelu ovog rada.

Neke od nekretnina obuhvaćene su pretvorbom na način da je posebnim zakonima vršena pretvorba društvenih pravnih osoba koje su imale pravo upravljanja, korištenja i raspolaganja takvim nekretninama.

30 V. NN 16/90

31 V. NN 75/95

32 V. članak 47. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obrani (NN 49/93)

33 V. članak 25. Zakona o poreznoj upravi (NN 75/93 i 71/99)

34 V. članak 108. Zakona o unutarnjim poslovima (NN 55/89, 16/90, 47/90, 19/91 i 29/91 – pročišćeni tekst)

Nizom zakona izvršen je postupak pretvorbe javnih poduzeća³⁵, a samim time i nekretnina koje su bile na upravljanju, korištenju i raspolaganju njihovih prednika u doba društvenog vlasništva.

Pretvorba vlasništva na nekretninama vršena je nizom pretvorbenih pojedinačnih zakona kojima je vršena pretvorba čitave pravne osobe kao što je primjerice Zakonom o pretvorbi Zagrebačkog velesajma³⁶ i Zakonom o komunalnom gospodarstvu³⁷. Međutim, kao što je navedeno osnovni pretvorbeni zakon koji je regulirao pretvorbu cjelokupne pravne osobe, a time i pretvorbu nekretnina je ZPDP.

3. Pretvorba društvenog vlasništva na nekretninama prema Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima

ZVDSP je stupio na snagu 01. siječnja 1997. godine i odredbama članka 359. – 365. trebao je izvršiti preostalu pretvorbu društvenog vlasništva na nekretninama. Naime, do 01. siječnja 1997. godine dio nekretnina prešao je u status vlasništva na temelju posebnih propisa koji su regulirali pretvorbu određene vrste nekretnina, dio nekretnina prešao je u status vlasništva na temelju posebnih propisa gdje je izvršena pretvorba sredstava pravnih osoba, a dio nekretnina prešao je u status vlasništva na temelju zakona koji su regulirali pretvorbu pravnih osoba³⁸.

ZVDSP je regulirao pretvorbu prava upravljanja, korištenja i raspolaganja na stvarima u društvenom vlasništvu³⁹, odnosno pravo korištenja i prvenstvenog prava korištenja neizgrađenog građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu⁴⁰.

Pretpostavka za provođenje pretvorbe i stjecanje prava vlasništva prema ZVDSP su da je određena stvar sposobna biti predmetom prava vlasništva⁴¹, da pretvorba nije propisana posebnim zakonom⁴² i da je pravo upravljanja, korištenja i raspolaganja stečeno na valjanom

35 V. Zakon o Hrvatskim željeznicama (NN 42/90), Zakon o osnivanju javnog hrvatskog poštanskog i telekomunikacijskog poduzeća (NN 42/90), Zakon o osnivanju javnog poduzeća Ina (NN 42/90), Zakon o osnivanju javnog poduzeća „Narodne novine“ (NN 47/90), Zakon o elektroprivredi (NN 31/90 i 47/90) i dr. Zakonom o izmjenama Zakona kojim su osnovana javna poduzeća (NN 61/91 i 64/91) izvršen je ispravak u pogledu pretvorbe prava vlasništva na nekretninama javnih poduzeća na način da su brisane odredbe svih posebnih zakona gdje je bilo određeno da je Republika Hrvatska vlasnik sredstava javnih poduzeća (također i nekretnina) te je navedeno da su sredstva vlasništvo samih javnih poduzeća kao samostalnih pravnih osoba.

36 V. NN 55/96

37 V. NN 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03 – pročišćeni tekst, 82/04 i 178/04

38 To se prije svega odnosi na društvena poduzeća koja su pretvorbu vršila prema ZPDP

39 V. članak 360. ZVDSP

40 V. članak 361. ZVDSP

41 To se odnosi na opća dobra koja zbog svojih svojstava ili propisa ne mogu biti predmetom stvarnih prava. Temeljem Ustava su zrak, voda u rijekama, morima i jezerima te morska obala izuzeti iz mogućnosti da budu predmetom prava vlasništva. Temeljem propisa su općim dobrima proglašeni pomorsko dobro (V. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama NN 158/03 i 141/06) te javne ceste (V. Zakon o javnim cestama NN 180/04).

42 Već je navedeno da je pretvorba društvenog vlasništva na nekretninama vršena prije donošenja ZVDSP čitavim nizom posebnih propisa. Stoga se odredbe ZVDSP odnose samo na one nekretnine na kojima do stupanja na snagu ZVDSP nije izvršena pretvorba.

pravnom osnovu prema propisima koji su važili u trenutku stjecanja⁴³. U članku 359. st. 2. ZVDSP određeno je da pretvorba društvenog vlasništva na stvarima prema ZVDSP ne smije biti u sukobu s pravima koja na takvim stvarima pripadaju na temelju propisa o denacionalizaciji.⁴⁴ Stoga prava bivših vlasnika i povrat imovine prema Zakonu o naknadi imaju prioritet.

U članku 390. ZVDSP navedene su iznimke u odnosu na pretvorbu prava upravljanja, korištenja i raspolaganja prema odredbama članka 360.-365. ZVDSP.

Prva iznimka odnosi se na pretvorbu stvari na kojima su pravo upravljanja, korištenja i raspolaganja imale bivše društvene i društvenopolitičke organizacije. ZVDSP stupio je na snagu prije donošenja posebnih propisa⁴⁵ koji su regulirali pretvorbu nekretnina tih pravnih osoba. Druga iznimka odnosi se na stvari (pa tako i nekretnine) koje nisu unesene u društveni kapital pravnih osoba u postupku pretvorbe na temelju ZPDP. Problematika pretvorbe nekretnina koje nisu procijenjene u društveni kapital kod pretvorbe biti će u cijelosti analizirana u dijelu rada gdje će se razmatrati pretvorba nekretnina prema ZPDP.

Ovdje ističemo da je ta iznimka predviđena u ZVDSP iz razloga jer je ZP u članku 47. posebno regulirao pretvorbu nekretnina koje nisu procijenjene u društveni kapital kod pretvorbe i koja je odredba izazvala velike dvojbe kod njene primjene. ZP je donesen kada i ZVDSP ali je stupio na snagu u ožujku 1996. godine dok je ZVDSP stupio na snagu 01. siječnja 1997. godine.

Treća iznimka iz članka 390. ZVDSP odnosi se na stvari pravnih osoba u društvenom vlasništvu sa sjedištem na prije okupiranom, a sada oslobođenom području Republike Hrvatske. Naime, odredbom članka 46. ZP propisani su novi rokovi⁴⁶ za pretvorbu društvenih poduzeća na takvim područjima koja nisu postupila po ZPDP. Stoga je potpuno razumljivo da se na nekretnine takvih poduzeća nisu mogle primjenjivati odredbe članka 360.-365. ZVDSP. Međutim, druga je stvar da li je kasnije u predviđenim rokovima provedena pretvorba takvih društvenih poduzeća.

3.1. Predmnjeva o pravu vlasništva Republike Hrvatske

U članku 362. st. 1. i 2. ZVDSP navedene su predmnjeve glede prava vlasništva nekretnina u društvenom vlasništvu, a u odnosu na upisanog nositelja prava upravljanja,

43 Jedna od pretpostavki pretvorbe društvenog vlasništva na nekretninama prema članku 363. st. 2. ZVDSP je da je upravljanje, korištenje i raspolaganje stečeno na valjanom osnovu prema svim pretpostavkama i propisima koji su važili u trenutku takvog stjecanja. Dakle, u slučaju pobijanja oborive presumpcije iz članka 362. ZVDSP potrebno je u materijalno-pravnom smislu dokazati valjani pravni osnov stjecanja.

44 V. Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (NN 92/96, 39/99, 42/99, 92/99, 43/00, 131/00, 27/01, 65/01, 118/01, 80/02 i 181/02 – u daljnjem tekstu Zakon o naknadi).

45 V. Zakon o pretvorbi prava na društvenim sredstvima bivših DPO i Zakon o udrugama (NN 70/97)

46 Takva poduzeća imala su rok od 6 mjeseci od stupanja na snagu ZP za prijavu namjeravane pretvorbe prema ZPDP.

korištenja ili raspolaganja. Radi se o oborivoj predmnjevi u odnosu na upisanog nositelja navedenih prava upravljanja, korištenja ili raspolaganja.

U članku 362. st. 3. ZVDSP navedena je predmnjeva da su vlasništvo Republike Hrvatske sve stvari iz društvenog vlasništva na području Republike Hrvatske glede kojih nije utvrđeno u čijem su vlasništvu niti djeluje predmnjeva vlasništva iz stavka 1. i 2. članka 362. ZVDSP, a tko tvrdi suprotno, to treba dokazati. Dakle, pretpostavke za predmnjevu vlasništva Republike Hrvatske po citiranom propisu su: da se radilo o nekretnini u društvenom vlasništvu, da se nije moglo odrediti u čijem su vlasništvu i da ne djeluje presumpcija iz stavka 1. i 2. članka 362. ZVDSP⁴⁷.

U primjeni članka 362. st. 3. ZVDSP uočeno je da se u praksi pogrešno smatra da važi predmnjeva o pravu vlasništva Republike Hrvatske na svim nekretninama koje su u zemljišnoj knjizi uknjižene kao društveno vlasništvo (općenarodna imovina i sl.) bez naznake nositelja prava korištenja. Smatramo da citiranu predmnjevu valja dovesti u vezu s člankom 388. st. 2. ZVDSP, kojim je propisano da se stjecanje, promjena, pravni učinci i prestanak stvarnih prava do stupanja na snagu toga Zakona prosuđuju prema pravilima koja su se primjenjivala u trenutku stjecanja, promjene i prestanka prava i njihovih pravnih učinaka.

To znači da će se smatrati vlasništvom Republike Hrvatske samo one nekretnine za koje se ne može utvrditi čije su vlasništvo (odnosno tko je bio nositelj prava korištenja na tim nekretninama) niti po propisima koji su važili do stupanja na snagu ZVDSP, odnosno po pravilima u trenutku stjecanja prava. Tako je primjerice ZGZ, koji je prestao važiti stupanjem na snagu ZVDSP, odredio da građevinskim zemljištem u društvenom vlasništvu upravlja općina na čijem se području nalazi to zemljište, ako tim zemljištem na temelju Ustava i zakona ne upravlja druga društvenopolitička zajednica, mjesna zajednica ili druga društvenopravna osoba.

Također, Zakonom o uknjižbi nekretnina u društvenom⁴⁸, koji je prestao važiti stupanjem na snagu Zakona o zemljišnim knjigama, gdje je bilo određeno ako se iz isprave na temelju koje se uknjižuje nekretnina u društvenom vlasništvu ne može utvrditi tko je nositelj prava korištenja, u tom slučaju kao nositelj prava korištenja uknjižit će se općina na čijem se teritoriju nalazi ta nekretnina.

Stoga će se smatrati da je vlasništvo Republike Hrvatske temeljem predmnjeve iz članka 362. st. 3. ZVDSP samo ona nekretnina za koju se ne može utvrditi u čijem je vlasništvu niti pod predmnjevama iz članka 362. st. 3. ZVDSP, a niti po predmnjevama iz propisa koji su važili do stupanja na snagu ZVDSP. Međutim, valja napomenuti da se radi o oborivoj predmnjevi pa ako i dođe do upisa prava vlasništva takve nekretnine na Republiku Hrvatsku, osoba koja tvrdi suprotno može to dokazati i oboriti takvu predmnjevu.

47 Radi se o predmnjevi da je vlasnik nekretnina osoba koja je u zemljišnim knjigama upisana kao nositelj prava upravljanja, korištenja i raspolaganja, odnosno kod izgrađenog građevinskog zemljišta nositelj prava korištenja ili prvenstvenog prava korištenja.

48 V. NN 72/71

3.2. *Posebno o stjecanju prava vlasništva nekretnina od strane županija, gradova i općina.*

Već je ranije navedeno kako postoji dvojba u svezi pretvorbe društvenog vlasništva na stvarima jedinica lokalne samouprave, odnosno županija, gradova i općina. Postavlja se pitanje da li je imovina tih pravnih osoba (uključujući i nekretnine) prešla u njihovo vlasništvo temeljem Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi iz 1992. godine – u daljnjem tekstu ZLSU iz 1992. godine⁴⁹ ili pak temeljem odredbi ZVDSP.

Oni koji smatraju da je pretvorba društvenog vlasništva nekretnina bivših općina izvršena temeljem ZLSU iz 1992. godine, pozivaju se na odredbu članka 87. toga Zakona, gdje je određeno da novoformirane jedinice lokalne i područne samouprave preuzimaju, između ostalog i nekretnine bivših općina. Kod toga jedni smatraju da je pretvorba izvršena temeljem samog citiranog Zakona, a da sporazum koji svi sljednici bivših općina u svezi podjele imovine moraju sačiniti predstavlja deklaratorni akt kojim se samo dokazuje pravo vlasništva na odrađenoj nekretnini. Isto se odnosi i na odluke arbitraže koja se osniva u slučaju da sljednici bivših općina ne sačine sporazum u zakonu određenom roku.

S druge strane, dio stručne javnosti smatra kako se odredbe ZLSU iz 1992. godine odnose samo na preuzimanje imovine, sredstava, financijskih prava i obveza, a da se ne može raditi o pretvorbi prava iz društvenog vlasništva. Citirana odredba članka 87. ZLSU iz 1992. godine po tom stajalištu je potpuno jasna i ona ne govori o stjecanju prava vlasništva imovine, nego samo o preuzimanju imovine bivših općina od strane novoformiranih općina, gradova i županija.

Prvom stajalištu ide u prilog činjenica da su arbitražna vijeća, formirana u sklopu komisije Vlade Republike Hrvatske za rješavanje sporova o pravima općina, gradova i županija⁵⁰ prilikom donošenja odluka o raspodjeli i preuzimanju nekretnina, pokretnina i financijskih sredstava te prava i obveza, određivala da se radi o stjecanju prava vlasništva uz nalog nadležnom zemljišnoknjižnom sudu za uknjižbu prava vlasništva. Također u tim odlukama arbitražnih vijeća se izričito navodilo da odluka ne sprječava ostvarenje prava trećih osoba u odnosu na raspodijeljene nekretnine temeljem posebnih propisa (posebno u odnosu na Zakon o naknadi). To je identično rješenje kao u kasnijoj odredbi članka 359. ZV koja regulira uvjetnu pretvorbu društvenog vlasništva u odnosu na Zakon o naknadi. U prilogu tom prvom stajalištu također se može uzeti da pretvorba društvenog vlasništva po nekim posebnim propisima kao što su pretvorba imovine bivših ureda za obranu, općinskih uprava prihoda te stanica javne sigurnosti u općinama također nije učinjena na temelju zakonskih odredbi koje bi eksplicite navodile da se radi o pretvorbi prava društvenog vlasništva u pravo vlasništva. Kao što je ranije navedeno u prilog takvom stajalištu ide i opće tumačenje propisa koji su određivali preuzimanje imovine nakon donošenja Ustava u smislu cilja i svrhe da se istima izvrši pretvorba društvenog vlasništva.

U prilog udrugom stajalištu da je tek stupanjem na snagu ZVDSP došlo do stjecanja prava vlasništva nekretnina od strane jedinica lokalne i područne samouprave, može se

49 V. članak 87. (NN 90/92, 94/93, 117/93, 5/97, 17/99, 128/99, 21/00 i 105/00)

50 V. Uredbu o komisiji Vlade Republike Hrvatske za rješavanje sporova o pravima općina, gradova i županija (NN 37/94) i Poslovnik o radu komisije Vlade Republike Hrvatske za rješavanje sporova o pravima općina, gradova i županija (NN 9/95).

uzeti to što se odredbom članka 5. Zakona o naknadi glede povrata prijašnjim vlasnicima nekretnina na kojima su bivše općine imale pravo korištenja ne govori o imovini koju su općine, gradovi i županije stekli temeljem ZLSU iz 1992. godine, nego o imovini koju su one preuzele. Nadalje, evidentno je da je ZGZ stavljen izvan snage tek stupanjem na snagu ZVDSP, pa se nameće pitanje zašto bi nakon stupanja na snagu ZLSU iz 1992. godine i dalje važio ZGZ kojim je uređen način korištenja i raspolaganja građevinskim zemljištem u društvenom vlasništvu. Isto tako, opće je poznato da su jedinice lokalne samouprave primjenjivale ZGZ sve do njegovog stavljanja izvan snage temeljem ZVDSP te donosila rješenja o prijenosu prava korištenja, provodila deposjedaciju i sl.

U svakom slučaju općine, gradovi i županije su stupanjem na snagu ZVDSP postale vlasnicima nekretnina na kojima su prije imali pravo korištenja, upravljanja i raspolaganja.

Ukoliko je određena nekretnina bila upisana u zemljišne knjige uz navođenje samo društvenog vlasništva, općenarodna imovina ili slično, a bez oznake prava korištenja ili raspolaganja, to ne znači da se primjenjuje predmnjeva iz članka 362. st. 3. ZVDSP. Već je ranije navedeno da se temeljem članka 388. st. 2. ZVDSP i ranijih propisa, kao što je Zakon o uknjižbi nekretnina u društvenom vlasništvu, može utvrditi kome pripada takva nekretnina⁵¹.

4. Pretvorba društvenog vlasništva na nekretninama temeljem Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća

Kao što je uvodno napomenuto, ZPDP je osnovni pretvorbeni propis koji je regulirao pretvorbu cjelokupne pravne osobe, a što je značilo i pretvorbu nekretnina u društvenom vlasništvu koje su činile društveni kapital u smislu ZPDP.

Odredbama ZPDP koji je stupio na snagu 01. svibnja 1991. godine uređuje se pretvorba poduzeća s društvenim kapitalom u poduzeće kojem je određen vlasnik.⁵² Pretvorbom društvenog poduzeća nastaje dioničko društvo ili društvo s ograničenom odgovornošću koje ima u cjelini poznatog vlasnika⁵³.

ZPDP se primjenjuje na sva poduzeća sa sjedištem u Republici Hrvatskoj⁵⁴, osim na banke i druge financijske organizacije i organizacije za osiguranja te druge pravne osobe koje su osnovane na temelju posebnih propisa.⁵⁵ Jedna od odredbi ZPDP koja je izazvala dosta dvojbi odnosi se na to da je trgovačko društvo koje je nastalo pretvorbom društvenog poduzeća pravni sljednik tog društvenog poduzeća i nastaje upisom u sudski registar.⁵⁶ Upravo tumačenjem te

51 Ukoliko se ne radi o nekretninama koje bi drugim posebnim propisima postale vlasništvo Republike Hrvatske, tada se radi o nekretninama u vlasništvu jedinica lokalne samouprave.

52 V. članak 1. ZPDP

53 V. članak 4. ZPDP

54 V. članak 3. st. 1. ZPDP

55 V. članak 1. st. 3. ZPDP

56 V. članak 6. st. 2. ZPDP

odredbe pokušalo se u razdoblju do donošenja ZP i ZVDSP uknjižiti pravo vlasništva na trgovačka društva nastala pretvorbom i onih nekretnina koje nisu procijenjene u društveni kapital kod pretvorbe.⁵⁷

Jedno od osnovnih pitanja prema ZPDP je utvrđenje društvenog kapitala poduzeća i nad kojim kapitalom je izvršena pretvorba društvenog vlasništva. Kod toga su upravo nekretnine predstavljale najvrjedniji i najveći dio društvenog kapitala nekog poduzeća.

4.1. Utvrđenje društvenog kapitala koji se sastoji od nekretnina

Društveni kapital je prema ZPDP razlika između vrijednosti sredstava (ukupne aktive) poduzeća i vrijednosti obveza poduzeća uključujući obveze prema pravnim i fizičkim osobama na temelju njihovih trajnih uloga u poduzeću.⁵⁸ U društveni kapital ne ulazi poljoprivredno zemljište koje je vlasnicima oduzeto nakon 15. svibnja 1945. godine.⁵⁹

Društvena poduzeća bila su dužna dostaviti HFP prilikom podnošenja zahtjeva za davanje suglasnosti na namjeravanu pretvorbu određene isprave i dokumentaciju.⁶⁰ Za utvrđenje nekretnina koje čine društveni kapital poduzeća od posebnog značaja su bili elaborat o procjeni vrijednosti poduzeća koji sadrži knjigovodstvenu i procijenjenu vrijednost poduzeća kao i dokazi o pravu korištenja nekretnina.

Obzirom na nesređeno zemljišnoknjižno stanje bilo je teško očekivati, da bi se uvijek moglo dostaviti relevantni zk. izvadak kao dokaz prava korištenja određene nekretnine. Stoga su i donesene posebne upute⁶¹ kojima je određeno između ostalog, da se kao dokaz prava korištenja u materijalno-pravnom smislu mogu koristiti zemljišnoknjižni izvadak, odluka suda, rješenje tijela uprave, ugovor i ostali valjani dokumenti o pravu korištenja nekretnina.

Stoga se u praksi kod procijene društvenog kapitala često događalo da je HFP dao suglasnost na provođenje namjeravane pretvorbe iako su procjenom bile obuhvaćene nekretnine koje nisu mogle biti predmetom procjene. S druge strane bile su ispuštane iz procjene nekretnine koje su trebale biti procijenjene u društveni kapital.

Jedna od najčešćih situacija kod utvrđenja društvenog kapitala odnosila se na činjenicu da su u društveni kapital procjenjivana i zemljišta koja su temeljem posebnih propisa već postala vlasništvo drugih pravnih osoba. To se prije svega odnosi na poljoprivredno zemljište koje temeljem članka 3. ZPZ iz 1991. godine postalo vlasništvo Republike Hrvatske. ZPZ iz 1991. godine stupio je na snagu 23. srpnja 1991. godine pa se moglo dogoditi da je u razdoblju od dana stupanja na snagu ZPDP 01. svibnja 1991. godine pa do 23. srpnja 1991. godine takva procjena bila valjana. Međutim, potrebno je napomenuti da ni jedna pretvorba društvenog poduzeća nije izvršena u tako kratkom roku od nepunih 3 mjeseca.

57 Tek je ZVDSP u članku 390. propisao kao jednu od iznimaka primjenu odredbi članka 360.-365. o predmnjevanju, ako nekretnina nije bila procijenjena u društveni kapital kod pretvorbe

58 V. članak 2. st. 1. ZPDP

59 V. članak 2. st. 2. ZPDP

60 V. članak 11. ZPDP

61 V. Upute za provedbu članka 11. Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća koje je donio direktor Agencije za restrukturiranje i razvoj na temelju članka 45. ZPDP (NN26/91 i 99/03)

Do ovakvih situacija dolazilo je zbog različitog tumačenja razgraničenja između poljoprivrednog i građevinskog zemljišta te tumačenja koje nekretnine u naravi čine šumu i šumsko zemljište sukladno odredbama ZŠ iz 1990. godine. U praksi je bilo situacija da su u društveni kapital procjenjivani nasadi ili staklenici ali ne i zemljište. Također se u nekim slučajevima vršila procjena samo objekata na poljoprivrednom zemljištu bez zemljišta ispod objekata i za redovitu uporabu istih, a što je sve izazvalo velike probleme kod kasnije uknjižbe prava vlasništva na takvim nekretninama i posebno nakon donošenja ZP primjene članka 47. tog Zakona.

Suprotno od toga, u društveni kapital nije procjenjivano zemljište koje je moglo biti procijenjeno, ali je to ispušteno. Prije svega se to odnosi na komplekse turističkog zemljišta kod pretvorbe turističkih društvenih poduzeća uz obalu. Procjena u društveni kapital vršena je samo u odnosu na objekte i eventualno manji dio zemljišta, dok su veliki kompleksi zemljišta ostajali izvan procjene.⁶²

Kod utvrđenja i procjene društvenog kapitala poseban problem predstavljala je procjena objekata kod pretvorbe, a koji su izgrađeni na pomorskom dobru. Između društvenih poduzeća koja su bila u obvezi provesti pretvorbu prema ZPDP bilo je i onih koja su u cijelosti ili dijelom imali imovinu koja se nalazila na pomorskom dobru⁶³.

Društvena poduzeća su bila dužna u procjenu vrijednosti društvenog kapitala uključiti sve nekretnine koje su vodili u svojoj poslovnoj aktivnosti i na kojima su bili nositelji prava korištenja. ZPDP nije predviđao nikakav poseban postupak u odnosu na određena prava na nekretninama koja su nastala i postojala po tada važećim propisima na pomorskom dobru, te su vođena u aktivnosti poduzeća i podlijevala pretvorbi. Zbog podnormiranosti došlo je do situacije procjene objekata na pomorskom dobru u društveni kapital ili eventualno do procjene ulaganja u takve objekte što je kasnije imalo za posljedicu nemogućnost stvarno pravnog reguliranja takve procjene i uknjižbe bilo kakvih stvarnih prava u zemljišne knjige.

Sve navedeno u svezi procjene društvenog kapitala kod pretvorbe izazvalo je kod uknjižbe prava vlasništva trgovačkih društava nastalih pretvorbom velike dvojbe i razna tumačenja. To je sve dovelo do niza pogrešnih i nepravilnih uknjižbi koje su iza toga dovele do niza sudskih postupaka.

62 HFP je u to vrijeme uvažavao stavove tadašnjeg Ministarstva turizma i Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i stambeno-komunalnih poslova u svezi statusa građevinskog zemljišta u turističkim zonama. Ti stavovi su kao osnovnu strategiju podrazumijevali izuzimanje iz procjene takvog zemljišta, a u svrhu razvoja politike i koncesija u turizmu. Smatralo se kako taj vrijedni dio nekretnina koji se sastoji od najatraktivnijeg zemljišta uz more ne treba biti procijenjen u društveni kapital kod pretvorbe društvenih poduzeća koja su imala pravo korištenja na tom zemljištu, već da bi ista trebala postati vlasništvo Republike Hrvatske ili jedinica lokalne samouprave koje bi daljnja raspolaganja vršila putem koncesija. Takav pristup je stvorio velike probleme donošenjem ZP u svezi primjene članka 47. tog Zakona, s time da do danas nije donesen tzv. Zakon o turističkom zemljištu.

63 Prema procjenama HFP radilo bi se o preko 150 poduzeća koja su se našla u takvoj situaciji da su imala imovinu na pomorskom dobru.

4.2. *Uknjižba prava vlasništva na nekretninama pravnih osoba nastalih pretvorbom društvenih poduzeća*

Trgovačka društva koja su nastala pretvorbom društvenih poduzeća nakon upisa u sudski registar podnosila su prijedloge nadležnim zemljišnoknjižnim sudovima radi uknjižbe prava vlasništva na nekretninama. Takva trgovačka društva imala su veliki pravni i gospodarski interes za usklađenje faktičnog i zemljišnoknjižnog stanja, a kako bi u cijelosti mogla funkcionirati nakon izvršene pretvorbe društvenog vlasništva.

Ranije smo naveli na koji način se u postupku pretvorbe utvrđivao društveni kapital koji se između ostalog odnosio na nekretnine i gdje je dolazilo do situacija kada nisu u procjenu ulazile nekretnine, a trebale su biti obuhvaćene pretvorbom, a s druge strane dolazilo je do procjene nekretnina koje nisu mogle činiti društveni kapital poduzeća jer su po drugim posebnim propisima takve nekretnine već ranije postale vlasništvo, prije svega Republike Hrvatske.

Ako se takvoj situaciji priboji nesređeno zemljišnoknjižno stanje, a koje je dobrim dijelom bilo rezultat potpune zanemarenosti zemljišnih knjiga u doba društvenog vlasništva, dolazi se od zaključka kako je u pogledu uknjižbe nekretnina bivših društvenih poduzeća nakon provedene pretvorbe postojao čitav niz problema i dvojbi.

Moramo razlikovati dva razdoblja, odnosno dvije pravne situacije u svezi problematike uknjižbe takvih nekretnina. Prvo razdoblje odnosilo bi se na ono od donošenja ZPDP, pa do stupanja na snagu ZP, a drugo na postupanje zemljišnoknjižnih sudova nakon stupanja na snagu ZP.

4.2.1. *Postupanje zemljišnoknjižnih sudova do donošenja Zakona o privatizaciji*

Nakon provedene pretvorbe, novonastala trgovačka društva raspolagala su rješenjem HFP o suglasnosti na namjeravanu pretvorbu i potvrdom nadležnog trgovačkog suda da je izvršena registracija novonastalog pravnog subjekta. Trgovačka društva nisu raspolagala popisom ili iskazom nekretnina koje su obuhvaćene procjenom u postupku pretvorbe. Takav podatak citirana rješenja HFP nisu sadržavala, a poduzeće je eventualno raspolagalo zemljišnoknjižnim izvatom iz kojeg je bilo vidljivo da se predmetna nekretnina vodi upisana kao društveno vlasništvo s pravom korištenja prednika tog poduzeća⁶⁴. Rješenje o pretvorbi određenog poduzeća sadržavalo je samo ukupno utvrđenu vrijednost društvenog kapitala, ukupan broj dionica i nominalnu vrijednost dionica. Rješenje o pretvorbi samo je iznimno sadržavalo dopunske podatke o rezervaciji dionica ukoliko se vodio spor oko neke nekretnine⁶⁵.

64 Vrlo često poduzeća nisu mogla predočiti relevantni zk. izvadak iz razloga jer se konkretna nekretnina nije vodila kao pravo korištenja ili raspolaganja tog poduzeća, već neke druge pravne osobe ili fizičke osobe. Moglo se raditi o situaciji kada se takva nekretnina nalazila u temeljnom kapitalu, ali nije bila upisana kao društveno vlasništvo s pravom korištenja tog društvenog poduzeća.

65 To se odnosilo primjerice na situaciju kada je bio u tijeku spor u svezi toga da li određena nekretnina spada u temeljni kapital društvenog poduzeća odnosno da li je to poduzeće stvarni nositelj prava korištenja ili raspolaganja, ili kao način osiguranja prava prijašnjih vlasnika u odnosu na nacionalizirane nekretnine.

Stoga se opravdano postavlja pitanje na temelju kojih isprava i dokumentacije su postupali zemljišnoknjižni sudovi kod uknjižbe prava vlasništva na nekretninama bivših društvenih poduzeća. U praksi je bilo raznih situacija glede pravnog i stvarnog statusa nekretnina u odnosu na koje se tražila uknjižba⁶⁶.

Zemljišnoknjižni sudovi su u tom prvom razdoblju imali raznoliku praksu u odnosu na isprave i dokumentaciju koju su tražili uz prijedlog za uknjižbu prava vlasništva takvih nekretnina. Neki zemljišnoknjižni sudovi postupali su kod uknjižbe samo na temelju rješenja HFP iz članka 12. ZPDP i na temelju uvida u potvrdu trgovačkog suda o upisu u sudski registar pretvorbom nastalog trgovačkog društva. Radilo se zapravo o promjeni naziva ovlaštenika stvarnog prava i o statusnoj promjeni te o uknjižbi prava vlasništva umjesto prava korištenja⁶⁷.

Takvo postupanje moglo je dovesti do pogrešnog upisa jer se moglo raditi o nekretnini koja nije bila obuhvaćena elaboratom o procjeni ili je bila, a nije mogla i smjela to biti, gdje se primjerice radi o poljoprivrednom zemljištu iz članka 2. stavak 2. ZPDP, tj. o poljoprivrednom zemljištu koje je ex lege postalo vlasništvo Republike Hrvatske prije pretvorbe temeljem posebnog propisa.

Stoga su neki sudovi tražili dostavu elaborata o procjeni društvenog kapitala iz kojeg se pokušavalo utvrditi da li je nekretnina obuhvaćena procjenom ili ne. Također su neki sudovi već tada tražili potvrdu o vrsti zemljišta kako bi anulirali sumnju da li se radi o poljoprivrednom zemljištu koje nije moglo biti predmetom pretvorbe. Međutim, u većini slučajeva u ovom prvom razdoblju zemljišnoknjižni sudovi su vršili upise prava vlasništva novonastalih trgovačkih društava u svim onim slučajevima gdje su imali upisano pravo korištenja na prednika društveno poduzeće.

Zemljišnoknjižni sudovi su se pozivali na odredbu članka 1. ZPDP gdje je određeno da pretvorbom iz poduzeća s društvenim kapitalom nastaje poduzeće kojem je određen vlasnik, a isto tako na članak 6. stavak 3. ZPDP kojim se određuje da je novonastalo trgovačko društvo nakon upisa u sudski registar pravni sljednik poduzeća koje je prestalo postojati.

Stoga je u razdoblju do donošenja ZP egzistiralo nejednako postupanje zemljišnoknjižnih sudova, koje je doprinijelo činjenici da su zemljišnoknjižni sudovi u tom razdoblju dopustili uknjižbe prava vlasništva na velikom broju nekretnina koje uopće nisu bile obuhvaćene pretvorbom ili su već ranije ex lege postale vlasništvo, prije svega Republike Hrvatske, temeljem posebnih propisa.

Takvo stanje trajalo je sve do stupanja na snagu ZP odnosno prije toga do donošenja Uputa za primjenu članka 7. stavak 3. ZPDP⁶⁸ koje je donio HFP.

66 Moglo se raditi o situaciji da je društveno poduzeće bilo upisano kao nositelj prava korištenja ili prava raspolaganja na određenoj nekretnini i kada je zemljišnoknjižno stanje bilo sređeno. S druge strane moglo se raditi da poduzeće nije bilo upisano kao nositelj prava korištenja ili raspolaganja, ali je posjedovalo sve isprave kojima je to moglo ishoditi, a moglo se raditi da poduzeće nije bilo upisano u zemljišne knjige, a niti nije moglo pribaviti isprave kojima bi moglo ishoditi takav upis.

67 Neki sudovi čak nisu upisivali promjenu prava korištenja u status vlasništva, već su izvršili smo promjenu naziva pravne osobe.

68 V. NN 42/95.

4.2.2. *Postupanje zemljišnoknjižnih sudova nakon donošenja Zakona o privatizaciji*

ZP je stupio na snagu u ožujku 1996. godine i u članku 42. odredio je da HFP izdaje rješenje kojim se utvrđuju nekretnine koje su procijenjene u vrijednosti društvenog kapitala u postupku pretvorbe, a koje rješenje služi za potrebe upisa nekretnine u zemljišne knjige. Dakle, zakonom je određena mogućnost izdavanja rješenja od strane HFP, ali samo na zahtjev stranke i o njenom trošku, što znači da to nije bila obveza svih pravnih subjekata, a zemljišnoknjižni sudovi nisu bili dužni tražiti takvo rješenje.

Nakon donošenja ZP zemljišnoknjižni sudovi su u velikom broju počeli primjenjivati praksu da su tražili od trgovačkih društava dostavu rješenja o iskazu nekretnina koja im je omogućavala utvrđenje nekretnina koje su bile obuhvaćene pretvorbom. Rješenje o iskazu nekretnina donosilo se u upravnom postupku i u nekim slučajevima takvi postupci su mogli biti dugotrajni, na koji način su onemogućili uknjižbu prava vlasništva na nekretninama trgovačkih društava nakon pretvorbe na dulje razdoblje. Rješenja nisu davala odgovor na pitanje da li je neka nekretnina pogrešno procijenjena kod pretvorbe, već su zato bili potrebni drugi dokazi⁶⁹. Potrebno je napomenuti da je HFP i prije stupanja na snagu ZP donio Upute za primjenu članka 7. stavak 3. ZPDP⁷⁰, koje su sadržavale identičnu mogućnost izdavanja rješenja o iskazu nekretnina kao i kasnije rješenje u ZP koje je doneseno 9 mjeseci kasnije.

U svakom slučaju odredba članka 42. ZP doprinijela je pravilnijem i cjelovitijem postupanju zemljišnoknjižnih sudova iako rješenje iz članka 42. ZP u smislu pravila zemljišnoknjižnog prava nije bila tabularna isprava već je predstavljalo svojevrsni dopunski dokaz o nekretninama koje su obuhvaćene procjenom kod pretvorbe.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima⁷¹ izmijenjen je ZVDSP na način da je dodan članak 390.a.

Ta promjena stupila je na snagu tek 2006. godine ili 10 godina nakon donošenja ZP, odnosno 15 godina nakon donošenja ZPDP. Odredbom članka 390.a ZVDSP regulirano je kada se novonastalo trgovačko društvo može smatrati pravnim sljednikom društvenog poduzeća i vlasnikom nekretnine bivšeg društvenog poduzeća.

Prvi uvjet je da su nekretnine, koje su na dan procjene vrijednosti temeljnog kapitala u postupku pretvorbe, bile u društvenom vlasništvu i s pravom upravljanja, korištenja i raspolaganja društvenog poduzeća⁷². Drugi uvjet je da su nekretnine mogle biti predmetom stjecanja prava vlasništva, odnosno da se radi o nekretninama koje nisu u nevlasničkom režimu.

69 Primjerice kao dokaz da se ne radi o poljoprivrednom zemljištu koje je ex lege prije pretvorbe postalo vlasništvo Republike Hrvatske tražila se potvrda nadležnog upravnog tijela o vrsti zemljišta na dan 23. srpnja 1991. kao dana stupanja na snagu Zakona o poljoprivrednom zemljištu.

70 Već na temelju takvih uputa zemljišnoknjižni sudovi počeli su kod uknjižbe nekretnina bivših društvenih poduzeća tražiti dostavu rješenja o iskazu nekretnina.

71 V. NN 79/06.

72 To treba primjenjivati u materijalno-pravnom smislu, što znači da nije bitan upis u zemljišnu knjigu na taj dan, već da je društveno poduzeće moglo dokazati takvu pretpostavku.

Treći uvjet odnosio se na to da je nekretnina procijenjena u kapital društvenog poduzeća i da su iste iskazane u kapitalu društva po nadležnom tijelu, a to bi se zapravo odnosilo na iskaz nekretnina iz uputstva HFP iz 1995. godine odnosno na odredbu članka 42. ZP. Zakonodavac je očigledno naknadno želio „pokriti“ i razjasniti pretpostavke stjecanja prava vlasništva na nekretninama bivših društvenih poduzeća, ali smatramo kako je ta odredba donesena znatno prekasno, nakon što je ustvari već provedena pretvorba i privatizacija društvenih poduzeća.

U svezi problematike i privatizacije jedna od najkontroverznijih odredbi koja je razvila razna tumačenja i probleme u praksi je odredba članka 47. ZP.

4.3. Postupanje po članku 47. Zakona o privatizaciji

ZP je stupio na snagu 22. ožujka 1996. i u članku 47. odredio je da dionice, udjeli, stvari i prava koji nisu procijenjeni u vrijednosti društvenog kapitala pravne osobe na temelju ZPDP, se prenose HFP ako ne postoje razlozi za obnovu postupka odnosno ako prijenos ne utječe na postojeću tehnološku cjelinu.

Iz ove odredbe ZP proizlazilo bi da HFP postaje *ex lege* vlasnik nekretnina stupanjem na snagu ZP pod uvjetima da iste nisu procijenjene u vrijednosti društvenog kapitala pravne osobe kod pretvorbe, te da ne postoje razlozi za obnovu postupka, odnosno ako neprocijenjena nekretnina ne čini tehnološku cjelinu s preostalim nekretninama pravne osobe. Međutim, odmah se postavlja pitanje na koji način bi se mogle dokazati pretpostavke za *ex lege* stjecanje prava vlasništva HFP, te na koji način i u kojem postupku se dokazuje nepostojanje pretpostavki za obnovu postupka i da se ne radi o tehnološkoj cjelini s ostalim nekretninama. ZP ne daje odgovore na ta pitanja.

Obzirom da je postupak donošenja rješenja o suglasnosti na namjeravanu pretvorbu upravni postupak gdje se primjenjuju odredbe Zakona o općem upravnom postupku – u daljnjem tekstu ZOUP⁷³, razvidno je da se za obnovu postupka mora provesti upravni postupak u kojem će se utvrditi eventualno postojanje ili nepostojanje razloga za obnovu postupka⁷⁴. Također u istom postupku HFP treba utvrditi razloge da li postoje eventualno pretpostavke koje bi u slučaju prijena imovine na HFP utjecale na postojeću tehnološku cjelinu. Dakle, da bi se mogla primijeniti odredba članka 47. ZP potrebno je da HFP po prijedlogu stranke ili po službenoj dužnosti provede upravni postupak u kojem će utvrditi relevantno činjenično stanje i temeljem kojeg će se donijeti odluke koje će biti u odnosu na nekretnine temelj za uknjižbu prava vlasništva HFP ili novonastalog trgovačkog društva. Upravno-sudska praksa u cijelosti je potvrdila takvo postupanje HFP⁷⁵.

4.3.1. Postupanje HFP po članku 47. Zakona o privatizaciji

Ukoliko se utvrdi da određena nekretnina nije obuhvaćena procjenom kod pretvorbe, HFP po službenoj dužnosti ili po prijedlogu stranke u upravnom postupku utvrđuje da

73 V. NN 53/91 i 103/96

74 V. članak 249. ZOUP

75 V. npr. presudu Upravnog suda Republike Hrvatske Us-3403/2000

li se radi o nekretnini koja je činila temeljni kapital bivšeg društvenog poduzeća, da li ista nije procijenjena kod pretvorbe, da li se ne radi o nekretnini koja bi prije pretvorbe ex lege postala vlasništvo neke druge pravne osobe⁷⁶, da li se ne radi o pretpostavkama za obnovu postupka pretvorbe i da prijenos na HFP ne utječe na tehnološku cjelinu, nakon čega se donosi rješenje kojim se predmetna nekretnina prenosi sukladno članku 47. ZP na HFP, a koje rješenje je po pravomoćnosti tabularna isprava za upis u zemljišne knjige.

U odnosu na obnovu postupka potrebno je napomenuti da s obzirom na odredbe ZOUP u članku 252. o objektivnom roku od 5 godina od donošenja rješenja za traženje obnove, da je u praksi taj rok istekao i zapravo vrlo rijetko će biti mogućnosti za obnovu postupka⁷⁷. U odnosu na pitanje da li predmetna nekretnina čini ili ne čini tehnološku cjelinu treba navesti da se radi o faktičnom pitanju koje zavisi od svakog konkretnog slučaja. Navedeni upravni postupak može biti dugotrajan ukoliko zainteresirano trgovačko društvo se protivi stajalištu HFP i ukoliko koristi pravne lijekove i sudsku zaštitu. U cijelom tom razdoblju predmetna nekretnina se zapravo nalazi u određenom vakumu i formalnopravno u statusu društvenog vlasništva i njome se ne može raspolagati.

Kada HFP utvrdi da postoje razlozi za obnovu postupka ili utvrdi da nekretnina čini tehnološku cjelinu u odnosu na ostale nekretnine koje su procijenjene, kao i u odnosu na djelatnost samog trgovačkog društva, donijeti će se rješenje kojim se daje suglasnost da se vrijednost temeljnog kapitala konkretnog društva poveća za procijenjenu vrijednost nekretnine. U rješenju će se pozvati uprava trgovačkog društva da sazove skupštinu društva te da na istoj predloži donošenje odluke o povećanju temeljnog kapitala u korist HFP⁷⁸, te da HFP dostavi ovjerovljenu presliku rješenja o upisu povećanja temeljnog kapitala u sudski registar i ovjerovljenu presliku iz knjige dionica u korist HFP i to sve u određenom roku u rješenju.

Ukoliko trgovačko društvo u cijelosti prihvati rješenje HFP i provede sve navedene radnje sukladno ZTD, dolazi se do nove vlasničke strukture u trgovačkom društvu i HFP može čak postati većinski dioničar odnosno vlasnik udjela tog trgovačkog društva.

Nakon što rješenje postane pravomoćno, a trgovačko društvo u određenom roku ne poveća temeljni kapital u korist HFP, donosi se rješenje o prijenosu na HFP predmetnih nekretnina. U nekim slučajevima dolazi do dugotrajnih postupaka u svezi procjene nekretnina za koje se traži obnova postupka, odnosno tvrdi da čine tehnološku cjelinu, jer zavisno od te procjene dolazi do povećanja temeljnog kapitala i novih odnosa između dosadašnjih dioničara i HFP.

Ako su određene nekretnine koje nisu procijenjene kod pretvorbe, uknjižene kao vlasništvo novonastalog trgovačkog društva, a do čega je uglavnom došlo zbog prakse zemljišnoknjižnih sudova do donošenja ZP, onda HFP prije svega pokreće tužbe radi utvrđenja

76 To se odnosi prije svega na razgraničenje poljoprivrednog i građevinskog zemljišta na dan 23. srpnja 1991., a isto se dokazuje potvrdom nadležnog upravnog tijela o vrsti zemljišta

77 Iznimka je samo u odnosu na članak 249. točka 2. 3. i 5. ZOUP

78 V. članak 304. do 341. Zakona o trgovačkim društvima – u daljnjem tekstu ZTD (NN 111/93, 34/99, 121/99, 52/00 i 118/03)

prava vlasništva u smislu članka 47. ZP⁷⁹. Mišljenja smo da je direktno pokretanje parnice ispravno jer je očigledno da trgovačko društvo smatra da je steklo pravo vlasništva i da ne želi ni u slučaju pretpostavki za obnovu odnosno ako nekretnine čine tehnološku cjelinu povećati temeljni kapital na ranije opisani način.

Kao jedna od osnovnih pretpostavki donošenja rješenja HFP u smislu članka 47. ZP kojim se određena nekretnina prenosi u vlasništvo HFP, je ona da se predmetna nekretnina nalazila u temeljnom kapitalu društvenog poduzeća u trenutku utvrđenja tog temeljnog kapitala odnosno provođenja pretvorbe te da nije procijenjena kod pretvorbe. Naime, u praksi se znalo raditi o situaciji kada je određena nekretnina bila formalno upisana kao društveno vlasništvo s pravom korištenja ili raspolaganja određenog društvenog poduzeća, ali ista nije činila temeljni kapital⁸⁰.

Prema stajalištu HFP, a koje u cijelosti prihvaća i sudska praksa, u takvoj situaciji se ne radi o pretpostavkama iz članka 47. ZP. Ukoliko se ne može utvrditi tko je bio stvarni nositelj prava korištenja, upravljanja ili raspolaganja takve nekretnine, tada se radi o pretpostavci iz članka 362. stavak 3. ZVDSP, odnosno o predmnijevi vlasništva Republike Hrvatske na toj nekretnini⁸¹.

4.3.2. Suprotna stajališta u primjeni članka 47. Zakona o privatizaciji

U svezi primjene članka 47. ZP u dijelu stručne javnosti, a prije svega kod dijela gospodarskih subjekata⁸², zauzima se drugačije stajalište od iznijetog, i gdje se u bitnom pokušava dokazati kako su novonastala trgovačka društva nakon pretvorbe postala univerzalni pravni sukcesori poduzeća od kojih su nastali, i kao takvi da su postali vlasnici nad cjelokupnim društvenim kapitalom ranijih poduzeća.

Pravni osnov za takvo stajalište na koje se pozivaju njegovi zagovornici prije svega se pronalazi u odredbi članka 6. stavak 2. ZPDP koji govori da je novonastalo trgovačko društvo pravni sljednik poduzeća koje je prestalo postojati. Nadalje, kao daljnji argument u odnosu na zemljišta na kojima je izgrađena zgrada navode se odredbe ZVDSP o načelu jednovrsnosti nekretnine⁸³, odnosno o pravnom sjedinjenju zemljišta i zgrade⁸⁴.

79 To pod pretpostavkom da trgovačko društvo nije spremno dobrovoljno prihvatiti postupanje HFP u upravnom postupku po članku 47. ZP, a obzirom da je već uknjiženo kao nositelj prava vlasništva predmetne nekretnine

80 Takva nekretnina je stvarno bila na korištenju neke druge fizičke ili pravne osobe i u biti nije činila imovinu društvenog poduzeća u trenutku procjene kod pretvorbe, te kao takva nije niti procijenjena u društveni kapital.

81 To naravno ne vrijedi za one nekretnine u odnosu na koje neka fizička osoba može dokazati stjecanje svog prava vlasništva.

82 To se prije svega odnosi na turistička trgovačka društva koja drže u posjedu nekretnine koje nisu procijenjene kod pretvorbe kao što su autokampovi, zemljišta uz morsku obalu i sl.

83 V. članak 9. ZVDSP

84 V. članak 367. do 369. ZVDSP

Takvo stajalište tumači odredbu članka 47. ZP na način da su nekretnine koje nisu procijenjene kod pretvorbe u društveni kapital, a čine tehnološku cjelinu s ostalim nekretninama, ex lege postale vlasništvo novonastalih trgovačkih društava, koje može prijedlogom za uknjižbu i dokazom da se radi o tehnološkoj cjelini izvršiti uknjižbu svog temeljem zakona stečenog prava vlasništva.

Zauzima se sasvim suprotno stajalište od stajališta HFP gdje je jedino u upravnom postupku moguće utvrđivati postojanje ili nepostojanje pretpostavki iz članka 47. ZP. Takvo drugačije stajalište prije svega je neprihvatljivo obzirom na odredbu članka 390.a ZVDSP gdje su jasno navedene pretpostavke da bi trgovačko društvo kao pravni sljednik društvenog poduzeća moglo postati vlasnik nekretnine. Procjena vrijednosti nekretnine u društveni kapital je nužna pretpostavka bez koje nema mogućnosti stjecanja prava vlasništva. Potpuno je neprihvatljivo da se članak 47. ZP interpretira na način da se radi o lex specialis i lex prior u odnosu na ZVDSP, i da bilo koje trgovačko društvo može postati bezuvjetno vlasnikom nekretnine koja nije obuhvaćena pretvorbom. To bi bilo u potpunosti u suprotnosti s osnovnim ciljem i svrhom pretvorbe i privatizacije društvenih poduzeća.

Možemo se složiti da je bilo nedopustivo dugo razdoblje od donošenja ZPDP pa do donošenja ZP i članka 47. citiranog Zakona, a nakon toga da je trebalo redefinirati i pojasniti postupak po članku 47. ZP, a što nije učinjeno do danas. Također se možemo složiti da je odredba članka 390.a donesena tek 2006. godine, a Zakon o turističkom zemljištu unatoč najavama nikada nije donesen, što je uzrokovalo daljnju pravnu nesigurnost. Zbog toga je zasigurno došlo do pogrešnih uknjižbi zemljišta koje nije procijenjeno u pretvorbi ili do sudskih sporova gdje su turistička poduzeća pokušavala dokazivati svoje stajalište u svezi primjene članka 47. ZP. Uslijed svega navedenog državni proračun je oštećen za ogromne iznose novca, a veliki broj nekretnina nalazi u svojevrsnoj pravnoj i gospodarskoj praznini. Smatramo kako je bilo kakva dvojba oko primjene članka 47. ZP nestala nakon jedne odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske⁸⁵.

4.3.3. Ustavnosudska praksa u svezi primjene članka 47. Zakona o privatizaciji

Ustavni sud je svojim rješenjem od 1. lipnja 2006. odbio prijedlog više predlagatelja za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti sustavom članka 47. ZP. Takvom odlukom smatramo da su otklonjene dvojbe u svezi suprotstavljenih stajališta glede primjene članka 47. ZP, odnosno Ustavni sud je u cijelosti prihvatio da je članak 47. ZP u skladu s Ustavom i da je dosadašnje postupanje HFP u skladu s Ustavom.

Predlagatelji koje prije svega čini grupa turističkih poduzeća koja posjeduju nekretnine uz obalu, naveli su da članak 47. ZP nije u skladu s člankom 3., 48. stavak 1., 49., 50. i 89. stavak 4. Ustava Republike Hrvatske odnosno s odlukom članka 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda⁸⁶. Predlagatelji su također istakli neusklađenost članka 47. ZP s odredbama ZVDSP i Zakona o naknadi.

85 V. Odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj U-I-68/2001, U-I-2645/2002 i U-I-43/2006

86 V. NN – Međunarodni ugovori 18/97, 6/99 i 8/99 – pročišćeni tekst i 14/02 – u daljnjem tekstu Konvencija

U bitnom predlagatelji smatraju da su pravni sljednici društvenih poduzeća nakon pretvorbe postali univerzalni sukcesori njihove cjelokupne imovine, pa tako i nekretnina bivših društvenih poduzeća i da članak 47. ZP zapravo predstavlja naknadno izvlaštenje stečenog prava vlasništva. Ističu da nesmetano posjeduju i koriste takve neprocijenjene nekretnine, te da su te nekretnine uredno prijavili kod pretvorbe društvenog vlasništva, ali su one izostavljene iz pretvorbe.

Neusklađenost s odredbama Konvencije predlagatelji obrazlažu činjenicom da HFP u primjeni članka 47. ZP donosi upravne akte u upravnom postupku protiv kojih se može pokrenuti upravni spor, a da Upravni sud Republike Hrvatske nije sud pune jurisdikcije, pa im je vraćeno pravo na odlučivanje pred neovisnim i nepristranim sudom.

Iz navedenih ili vrlo sličnih razloga prijedlog za ocjenu ustavnosti članka 47. ZP stavio je nekoliko fizičkih osoba odnosno odvjetnika te svi zajedno tvrde da je članak 47. ZP suprotan s Ustavom odnosno odredbama Ustava o nepovredivosti vlasništva i vladavini prava, kao i o zabrani retroaktivnosti.

Ustavni sud nije prihvatio prijedloge za ocjenu ustavnosti članka 47. ZP iz navedenih razloga te je zauzeo jasno stajalište da je članak 47. ZP odredba kojom je propisano postupanje u odnosu na neprocijenjene nekretnine i koji postupak provodi HFP. Ustavni sud zauzima stajalište da se kod neprocijenjenih nekretnina ne može raditi o stečenom pravu vlasništva novonastalih trgovačkih društava, pa da nema niti povrede prava vlasništva. Također nisu osnovani navodi da bi postupanje HFP bilo u suprotnosti s člankom 6. Konvencije iz razloga jer se postupak provodi prema ZOUP, a sudska zaštita je osigurana pred Upravnim sudom Republike Hrvatske u smislu članka 19. stavak 2. Ustava.

Članak 47. ZP nije u suprotnosti niti s člankom 89. stavak 4. Ustava jer se ne radi o retroaktivnom djelovanju već se odredba odnosi na neprocijenjene nekretnine koje su kao takve zatečene u trenutku stupanja na snagu ZP.

Takva odluka Ustavnog suda po nama je u cijelosti otklonila dvojbu oko primjene članka 47. ZP, ali to ne isključuje potrebu preciziranja postupanja po članku 47. ZP, potrebu donošenja Zakona o turističkom zemljištu i općenito potrebu cjelovitog rješenja problema privatizacije takvih nekretnina, posebice u odnosu na tzv. turističko zemljište.

4.3.4. Postupci u tijeku u kojima sudjeluje HFP

Prema evidencijama HFP trenutno je u tijeku 600 upravnih postupaka u svezi postupanja po članku 47. ZP. Radi se o upravnim postupcima koje vodi HFP kao tijelo s javnim ovlastima, a u svezi prijenosa neprocijenjene imovine u pretvorbi na HFP, odnosno utvrđenja da li takav prijenos utječe na postojeću tehnološku cjelinu. Radi se u pravilu o nekretninama, a predmeti se vode prema pravnim osobama odnosno trgovačkim društvima. U svakom od tih predmeta obuhvaćeno je od nekoliko čestica pa do nekoliko stotina čestica, što određenim predmetima daje izuzetno veliki značaj⁸⁷.

87 To se prvenstveno odnosi na tzv. turističko zemljište uz obalu koju čine ogromni kompleksi neprocijenjenog zemljišta na najatraktivnijim i najvrjednijim lokacijama

Do danas je pravomoćno doneseno i arhivirano 244 predmeta, što znači da je od početka primjene članka 47. ZP do danas riješeno nepunih 30 % predmeta. To sve ukazuje na sporost u rješavanju pitanja neprocijenjenih nekretnina u pretvorbi, a što ima svoje dalekosežne posljedice⁸⁸.

HFP je u ovom trenutku jedna od stranaka u otprilike 500 sudskih sporova koji se vode radi utvrđenja, od čega se najveći broj odnosi na utvrđenje prava vlasništva nekretnina. Također se radi o izuzetno velikim kompleksima zemljišta od kojih najveći imaju preko 100.000 m²⁸⁹. Do danas je pravomoćno dovršeno i arhivirano 124 predmeta koji se odnose na parnice, pa proizlazi da je i u sudskim predmetima dovršeno samo 20 % ukupnog broja predmeta.

Zakonom o reviziji pretvorbe i privatizacije⁹⁰ u članku 5. određeno je u odnosu na koje činjenice i nepravilnosti se na zahtjev ovlaštenika iz članka 11. ZRPP provodi revizija. Državni ured za reviziju izvršio je na taj način kontrolu i pregled 1556 trgovačkih društava od sljednika bivših društvenih poduzeća. Državnom odvjetništvu podnesena je 71 kaznena prijava i 107 izvješća, odnosno Državno odvjetništvo zaprimilo je ukupno 178 predmeta od Državnog ureda za reviziju.

U odnosu na pojavne oblike utvrđenih nezakonitosti i nepravilnosti utvrđeno je da se 40 % predmeta odnosi na pitanje imovine koja nije bila obuhvaćena procjenom kod pretvorbe i nije bila dio temeljnog kapitala kod pretvorbe.

Iz svih navedenih podataka potpuno je razvidno da je problematika primjene članka 47. ZP jedna od najčešće isticanih, sa najviše sporova, najveće vrijednosti i značaja za pojedina trgovačka društva, sve građane i državu u cjelini.

5. Zaključak

Pretvorba društvenog vlasništva na nekretninama je dugotrajan proces koji se odvija posljednjih 17 godina od donošenja Ustava iz 1990. godine. Čitav niz nekretnina prešao je iz statusa društvenog vlasništva u vlasničkopravni status na temelju posebnih propisa.

Te posebne propise možemo razvrstati u one koji su vršili direktnu pretvorbu društvenog vlasništva same nekretnine, na posebne propise koji su vršili pretvorbu društvenog vlasništva na sredstvima društveno-pravne osobe, pa tako i nekretnina, te na one posebne propise kojima je vršena pretvorba cjelokupne pravne osobe, pa onda i njihovih nekretnina.

Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima izvršio je svu preostalu pretvorbu društvenog vlasništva na nekretninama koje nisu bile obuhvaćene posebnim propisima i to putem

88 Nekretnine su za vrijeme vođenja takvih dugotrajnih upravnih postupaka u svojevrsnom pravnom i gospodarstvenom interegnumu, što dovodi do pravne nesigurnosti, nemogućnosti razvoja i restrukturiranja trgovačkih društava, nemogućnosti završetka privatizacije, stranih ulaganja itd.

89 Primjerice spor između Istra Turist d.d. i HFP

90 V. NN 44/01, 143/02, 105/05 – Uredba o izmjeni i 115/05 – u daljnjem tekstu ZRPP

presumpcije da je vlasnik onaj tko ima upisano pravo upravljanja, korištenja i raspolaganja. Ukoliko se to nije moglo utvrditi, nekretnina je postala vlasništvo Republike Hrvatske.

U odnosu na stjecanje prava vlasništva županija, gradova i općina u praksi postoje dvojbe o trenutku stjecanja prava vlasništva takvih osoba javnog prava na nekretninama u odnosu na koje su imali upisana prava korištenja, upravljanja ili raspolaganja. Međutim, potpuno je sigurno da je stupanjem na snagu Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima izvršena pretvorba prava vlasništva na takvim nekretninama u korist jedinica lokalne samouprave.

U odnosu na nekretnine bivših društvenih poduzeća, relevantan je Zakon o pretvorbi društvenih poduzeća te kasnije Zakon o privatizaciji. Kod utvrđenja društvenog kapitala koji se sastoji od nekretnina događalo se da veliki broj zemljišnih čestica nije procijenjen u masi društvenog kapitala, a mogao je i morao je biti procijenjen, a u manjem broju je došlo do procjenjivanja nekretnina koje su već prije postale temeljem posebnih propisa vlasništvo neke pravne osobe, prije svega Republike Hrvatske.

Različita praksa zemljišnoknjižnih sudova u razdoblju do donošenja Zakona o privatizaciji doprinijela je pogrešnoj uknjižbi prava vlasništva nekretnina koje nisu procijenjene kod pretvorbe na novonastale pravne subjekte. Tek nakon uvođenja iskaza nekretnina kao dokaza da je nekretnina procijenjena kod pretvorbe isključena je takva mogućnost.

Članak 47. Zakona o privatizaciji koji je trebao regulirati pitanje prava vlasništva na nekretninama koje nisu procijenjene kod pretvorbe, izazvao je velike dvojbe i različita tumačenja u svezi njegove primjene. Smatramo da je donošenjem Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske od 1. lipnja 2006. otklonjena dvojba oko toga da bi novonastala trgovačka društva ex lege mogla steći pravo vlasništva takvih nekretnina, te je u cijelosti prihvaćeno stajalište i postupanje Hrvatskog fonda za privatizaciju.

Međutim, članak 47. Zakona o privatizaciji je i dalje nedorečen, nije donesen Zakon o turističkom zemljištu unatoč očigledne potrebe reguliranja pravnog statusa takvog zemljišta, nema kriterija što čini tehnološku cjelinu trgovačkog društva u smislu članka 47. Zakona o privatizaciji, pa je nužno regulirati cjelokupnu navedenu problematiku.

Zbog ovakve situacije u proteklom razdoblju došlo je do velikog broja pogrešnih uknjižbi, pravne nesigurnosti, izostanka gospodarskih ulaganja i razvoja, te oštećenja državnog proračuna, a što je u potpunosti vidljivo i iz podataka o postupcima koji su u tijeku u svezi članka 47. Zakona o privatizaciji.

Stoga smo mišljenja da je nužno u što kraćem roku regulirati pravni status tzv. turističkog zemljišta i prije svega dopuniti Zakon o privatizaciji, a nakon toga u najkraćem mogućem roku provesti i završiti i taj dio pretvorbe i privatizacije nekretnina bivših društvenih poduzeća.

S a ž e t a k

Jadranko Jug*

STJECANJE I UKNJIŽBA PRAVA VLASNIŠTVA NA NEKRETNINAMA BIVŠIH DRUŠTVENIH PODUZEĆA

U Republici Hrvatskoj je ukinuto društveno vlasništvo donošenjem Ustava 1990. godine., nakon čega je započet dugotrajan proces pretvorbe društvenog vlasništva, pa tako i u odnosu na nekretnine. Ta pretvorba vršila se temeljem posebnih propisa te temeljem općih odredbi Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima. Osnovni posebni propis koji je regulirao pretvorbu društvenih poduzeća, pa tako i njegovih nekretnina je Zakon o pretvorbi društvenih poduzeća.

U postupku utvrđenja društvenog kapitala u odnosu na nekretnine bivših društvenih poduzeća izostavljeno je procijeniti velike komplekse zemljišta u najatraktivnijem području uz obalu. Radi se o tzv. turističkom zemljištu čija pretvorba se namjeravala regulirati posebnim zakonom, a što nije učinjeno do danas. U razdoblju do donošenja Zakona o privatizaciji zemljišnoknjižni sudovi su imali različitu praksu u svezi uknjižbe nekretnina bivših društvenih poduzeća zbog nemogućnosti utvrđenja koje nekretnine su obuhvaćene procenom, pri čemu je veliki dio neprocijenjenih nekretnina pogrešno uknjižen kao vlasništvo novoosnovanih trgovačkih društava.

Tek donošenjem Zakona o privatizaciji i uvođenjem mogućnosti izdavanja iskaza nekretnina promijenjena je situacija, ali tada nastaje dvojba oko primjene članka 47. Zakona o privatizaciji. Tek donošenjem Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske od 1. lipnja 2006. potvrđena je praksa i postupanje Hrvatskog fonda za privatizaciju te je postalo potpuno jasno da neprocijenjene nekretnine ne mogu postati ex lege vlasništvo trgovačkih društava sljednika društvenih poduzeća, bez da Hrvatski fond za privatizaciju provede upravni postupak sukladno članku 47. Zakona o privatizaciji.

Međutim, do danas nije donesen Zakon o turističkom zemljištu, nisu utvrđeni kriteriji za postupanje po članku 47. Zakona o privatizaciji, te se kao nužnost ukazuje dopuna tog Zakona kao i potreba za donošenjem Zakona o turističkom zemljištu, a sve kao osnove da se dovrše svi postupci u tijeku i u cijelosti završi pretvorba i privatizacija te izvrši uknjižba prava vlasništva na nekretninama bivših društvenih poduzeća.