

VRHOVNI SUD CRNE GORE

Su. I br. 96/15

Podgorica, 16.04.2015. godine

Gradjansko odjeljenje Vrhovnog suda Crne Gore, sastavljeno od sudija Radoja Orovića, kao predsjednika vijeća, Julke Badnjar, Gavriła Čabarkape, Vesne Begović, Natalije Filipović, Branimira Femića, Rade Kovačević, Dragice Milačić, Radojke Nikolić, Nataše Božović i Dušanke Radović, kao članova odjeljenja, na sjednici održanoj dana 08.04.2015. godine, zauzelo je sljedeći

PRAVNI STAV

1. Crna Gora je stvarno legitimisana u sporovima za utvrđenje prava svojine na stvarima kojima u smislu Zakona o državnoj imovini raspolaže država.

2. Opština (opština, Glavni grad, Prijestonica) je stvarno legitimisana u sporovima za utvrđenje prava svojine na nepokretnostima kojima u smislu Zakona o državnoj imovini raspolaže opština.

O b r a z l o ž e n j e

Kod crnogorskih sudova pokazala se spornom stvarna legitimacija u svojinskim sporovima na nepokretnostima u državnoj svojini, odnosno da li je legitimisana Crna Gora ili opština ili eventualno treba obje da budu obuhvaćene tužbom na istoj strani, zavisno od toga da li se javljaju u ulozi tužioca ili tuženog u ovim sporovima.

U vezi sa ovim pitanjem, obzirom na postojanje različitih odluka sudova, a radi ujednačavanja sudske prakse, na predlog Odjeljenja sudske prakse, Gradjansko odjeljenje Vrhovnog suda Crne Gore odlučilo je da razmotri navedeno pravno pitanje na sjednici odjeljenja.

Naime, dilemu i različitost mišljenja kod gradjanskih sudija u svim instancionim sudovima, pa i kod sudija Vrhovnog suda Crne Gore, izazvala su rješenja pozitivnih propisa u Crnoj Gori o: državnoj imovini, državnoj svojini i vršenju svojinskih ovlašćenja na stvarima u državnoj svojini. Ovo posebno kada se imaju u vidu opšte karakteristike prava svojine, a da je državna svojina jedan od zakonskih oblika svojine, što nalaže potrebu konstruktivnog tumačenja smisla odredaba svih propisa koji regulišu navedena pitanja na način da medjusobno korespondiraju i da je sudska praksa zasnovana na jedinstvenom pristupu.

Navedeno pravno pitanje potrebno je sagledati u sklopu normativnih odredjenja Ustava Crne Gore, Zakona o svojinsko–pravnim odnosima, Zakona o državnoj imovini i Zakona o lokalnoj samoupravi.

Ustav Crne Gore („Sl. list CG“, br. 1/2007), u članu 141 određuje da stvari u državnoj svojini pripadaju državi Crnoj Gori, a u čl. 116 predviđa da svojinska ovlaštenja na stvarima u državnoj svojini vrši i opština u skladu sa zakonom, te da opština ima imovinu.

Razradu ustavnog koncepta državne svojine daje *Zakon o svojinsko-pravnim odnosima* („Sl. list CG“, br. 19/09). Naime, u članu 7 stav 1, ovaj zakon predviđa da i država može biti imalac prava svojine kao druga pravna i fizička lica (*dominium*). U stavu 2 ista odredba definiše da država, njeni organi i organizacije imaju imperium (pravo upravljanja i raspolaganja u skladu sa zakonom) na prirodnim bogatstvima, dobrima u opštoj upotrebi, sredstvima državnih organa i kulturnim dobrima, kao predmetima svojine. U daljem tekstu (st. 3 i 4), navedena norma pravi razliku između stvari u državnoj svojini koje služe interesima i funkciji države i stvari koje služe ostvarivanju interesa i funkcija opštine, označavanjem nadležnih organa za vršenje svojinskih ovlaštenja – na stvarima koja pripadaju državi (preko Vlade, ukoliko posebnim zakonom nije drugačije određeno) i na stvarima koje služe ostvarivanju interesa opštine (preko opštinskih organa u skladu sa zakonom i statutom).

Zakon o državnoj imovini („Sl. list CG“, br. 21/09) detaljnije definiše državnu imovinu, a potom i državnu svojinu. Iz samog naziva jasno je da je opseg ovog zakona kompleksniji, jer polazi od imovine kao generičnog pojma. Već iz osnovnih odredaba (član 1–10) zaključuje se da pod državnom imovinom, polazeći od pripadnosti, zakon podrazumijeva stvari i druga dobra koja pripadaju Crnoj Gori i dobra koja pripadaju lokalnoj samoupravi, pa u članu 1 diferencira da se ovim zakonom uređuje korišćenje, upravljanje i raspolaganje stvarima i dobrima koji pripadaju državi ili jedinici lokalne uprave.

Pod *pojmom državne imovine* (član 2), obuhvaćeno je *pravo državne svojine* na pokretnim i nepokretnim stvarima, na novčanim sredstvima, hartije od vrijednosti i druga imovinska prava koja pripadaju Crnoj Gori ili lokalnoj samoupravi.

Iako je članom 4 stav 1 zakona određeno da je *država (Crna Gora) vlasnik stvari u državnoj svojini*, stavom 2 i 3 iste odredbe je predviđeno da se vršenje određenih svojinskih ovlaštenja u skladu sa zakonom na stvarima u državnoj svojini povjerava opštini, kao i drugim državnim organima, organima lokalne samouprave i javnih službi čiji je osnivač država, odnosno lokalna samouprava i drugi organi i organizacije – budžetski korisnici ili oni koji upravljaju državnom imovinom u skladu sa zakonom i drugim propisima donesenim u skladu sa zakonom.

I prema odredbama ovog zakona (član 5), država ima *dominium i imperium* kao i u smislu Zakona o svojinsko – pravnim odnosima, a *raspolaganje* državnom imovinom (član 6) *država vrši* preko Vlade, odnosno organa jedinice lokalne samouprave određenog zakonom i statutom opštine, odnosno Skupštine Crne Gore iznad određene vrijednosti pod zakonskim

uslovima, kao i preko nadležnih organa javnih službi u pogledu državne imovine na njih prenesene.

Raspologanje državnom imovinom, u smislu članu 10 stav 1 tačka 12 navedenog zakona obuhvata prenos svih ili nekih svojinskih ovlašćenja na treća lica: otudjenje (prodaja, razmjena, poklon), davanje na upravljanje, davanje na korišćenje, davanje u zakup, pravo službenosti, zalaganje pokretnih i nepokretnih stvari (zaloga, hipoteka i fiducija, koncesija i sl.).

Pod *drugim imovinskim pravima* u smislu tačke 25 iste zakonske odredbe podrazumijevaju se stvarna, intelektualna prava (pravo na patent, pravo na licencu, model, uzorak i žig, pravo korišćenja tehničke dokumentacije) i obligaciona prava).

U *stvari i dobra kojima raspolaže Crna Gora* prema odredbama čl. 11, 12, 13 i 14 ovog zakona spadaju: dobra od opšteg interesa, dobra u opštoj upotrebi, druga dobra od opšteg interesa i ostala dobra u državnoj imovini.

-Članom 11 taksativno su nabrojana prirodna bogatstva kao dobro od opšteg interesa kojima raspolaže država;

-Članom 12 bliže su navedena dobra u opštoj upotrebi;

-Članom 13 bliže su navedena dobra od opšteg interesa;

-Članom 14 pobrojana su ostala dobra u državnoj imovini.

Stvari i druga dobra kojima raspolaže opština bliže su određeni odredbama čl. 15–18 navedenog zakona.

Konkretnije, članom 15 izdvojena su prirodna bogatstva kojima raspolaže opština.

Članom 16 i čl. 17 Zakona o državnoj imovini bliže su određena *lokalna dobra* u opštoj upotrebi i lokalna dobra od opšteg interesa. Gradjevinsko zemljište u imovini opštine i šumsko zemljište i šume koje nijesu obuhvaćene posebnom šumskom osnovom (utrine, pašnjaci, šikare i dr.), a koje su obuhvaćene generalnim urbanističkim planom, detaljnim urbanističkim planom, urbanističkim projektom i lokalnom studijom lokacije koje su u imovini opštine, a koji su donijeti do stupanja na snagu ovog zakona su u raspolaganju opštine. Članom 18 predviđeno je da opština raspolaže i ostalom državnom imovinom što podrazumijeva imovinu opštine koja služi za ostvarivanje funkcija organa i javnih službi u zemlji i inostranstvu čiji je osnivač opština.

Način raspolaganja državnom imovinom bliže je uredjen odredbama člana 29, čl. 34 i čl. 40 Zakona o državnoj imovini.

Naime, članom 29 stav 1 ovog zakona predviđeno je da nepokretnim i pokretnim stvarima i drugim dobrima *u državnoj imovini na kojima svojinska ovlašćenja vrši Crna Gora* raspolaže *Vlada* ukoliko ovim zakonom nije drukčije određeno. U smislu st. 2 iste odredbe nepokretnim i pokretnim stvarima i drugim dobrima *u državnoj imovini na kojima određena svojinska ovlašćenja vrši opština* raspolaže *nadležni organ opštine* u skladu sa ovim zakonom i statutom.

Prema članu 34 stav 3 ovog zakona, *o otudjenju imovinskih prava na nepokretnostima koja pripadaju opštini* izuzev slučajeva javnog nadmetanja–prodaje državne imovine neposrednom pogodbom iz čl. 40 st. 2 tač. 1, 2, 3 i 4 istog zakona, *prethodno saglasnost daje Vlada*, dok u smislu st. 1 i 2 navedene zakonske odredbe *opština odlučuje samostalno* o sticanju i raspolaganju pravima koja njoj pripadaju u skladu sa ovim zakonom *s izuzetkom* raspolaganja imovinskim pravima u pograničnom pojasu u dubini od 5 km od granične linije gdje je mogućnost raspolaganja opštine *uslovljena* prethodno pribavljenom *saglasnošću Vlade*.

Navedeni zakon u svojim odredbama obradjuje i *mogućnost pretvaranja prava korišćenja u pravo svojine*.

Prema odredbi člana 64 stav 1 ovog zakona *navedenoj transformaciji podliježu: pravo korišćenja, odnosno pravo trajnog korišćenja, na zemljištu u državnoj svojini koje je u okviru generalnog urbanističkog plana, detaljnog urbanističkog plana, urbanističkog projekta i lokalne studije lokacije upisano na Crnu Goru, opštinu, javnu službu čiji je osnivač Crna Gora, odnosno opština do dana stupanja na snagu ovog zakona, a danom stupanja postaje državna svojina Crne Gore, odnosno imovina opštine, odnosno javne službe*, čime se ne dira u prava fizičkih lica i privrednih društava u procesu pretvaranja prava iz državne svojine u smislu Zakona o svojinsko – pravnim odnosima.

Prema stavu 2 iste odredbe, izuzetno od prethodno navedenog iz stava 1, zemljište–katastarske parcele na kojima su izgradjeni objekti državnih organa, javnih službi čiji je osnivač Crna Gora i ustanova iz oblasti obrazovanja, nauke, zdravstva i socijalne zaštite, sporta i fizičke kulture, a koje su u državnoj svojini, upisuju se kao svojina Crne Gore.

Medjutim, u smislu stava 3 iste odredbe, zemljište van generalnog urbanističkog plana, detaljnog urbanističkog plana, urbanističkog projekta i lokalne studije lokacije na kome organi i službe iz stava 1 ove odredbe imaju pravo korišćenja, odnosno trajnog korišćenja postaje svojina Crne Gore, izuzev ako su to zemljište stekli po valjanom pravnom poslu (kupoprodaja, poklon i dr.).

Postupak upisa prava u katastar bliže je regulisan odredbom člana 71 Zakona o državnoj imovini na način bliže odredjen – podnošenjem zahtjeva od strane organa uprave nadležnog za poslove imovine na osnovu podataka iz čl. 65 i 66 ovog zakona nadležnom organu uprave za poslove katastra *radi upisa prava državne svojine ili nekog drugog imovinskog prava na nepokretnostima u državnoj imovini* u katastru nepokretnosti, u roku od 90 dana od dana dostavljanja zahtjeva, u skladu sa zakonom.

Organ uprave nadležan za poslove katastra će državnu svojinu ili neko drugo imovinsko pravo iz stava 1 ove odredbe *upisati kao državnu svojinu Crne Gore ili kao imovinu opštine* u roku od 60 dana *sa naznakom subjekta prava raspolaganja* u skladu sa ovim zakonom.

Zakon o lokalnoj samoupravi ("Sl. list RCG", br.42/03, 28/04, 75/05, 13/06, "Sl. list Crne Gore", br.88/09 i 3/10), članom 9 utvrđuje da opština ima svoju imovinu, kojom samostalno raspolaze u skladu sa zakonom.

Nakon sveobuhvatnog razmatranja spornog pitanja u kontekstu ustavnog zakonskih odredjenja, Gradjansko odjeljenje je jednoglasno zaključilo da svojinska ovlašćenja na stvarima u državnoj svojini vrše država i opština na način kako je to Zakonom o državnoj imovini razgraničeno, a što je prenijeto u ovaj pravni stav.

Predsjednik Gradjanskog odjeljenja,
Radoje Orović,s.r.