

Дарко Стаменић

судија Окружног суда Бањалука

Стварна надлежност рјешавања у поступку по одредби члана 8а. Закона о приватизацији државног капитала у предузећима, са освртом на одлуку Уставног суда Републике Српске У-75/14 од 27.04.2016. године (Службени гласник Републике Српске број: 39/16), која указује да нормирањем као у члану 8а. став 3. Закона „није ускраћено право трећим лицима да постојање имовинских и других права и интереса на релевантним некретнинама остварују у поступцима пред редовним судовима.

Треба подсјетити да је Закон о приватизацији државног капитала у предузећима, првобитно донесен 1996. године (Службени гласник Републике Српске број: 15/96 и 13/97), да би 1998. године, био донесен нови закон (Службени гласник Републике Српске број: 24/98), са измјенама и допунама (Службени гласник Републике Српске број: 62/02, 38/03, 65/03 и 109/05), који је потом стављен ван снаге доношењем данас важећег Закона о приватизацији државног капитала у предузећима (Службени гласник Републике Српске број: 51/06), са измјенама и допунама (Службени гласник Републике Српске број: 1/07, 53/07, 41/08, 58/09, 79/11 и 28/13).

Основне карактеристике тог закона су да се истим уређују услови и поступак за продају и преношење државног капитала у предузећима, који је у својини Републике Српске, у својину домаћих и страних физичких и правних лица (члан 1); да су предмет приватизације акције и удјели, као и државни капитал у предузећима која се до дана ступања на снагу овог закона нису конституисала у складу са Законом о предузећима, односно Законом о јавним предузећима (члан 4); да је овлашћени продавац државног капитала из члана 4. овог закона Инвестиционо-развојна банка Републике Српске а.д. Бања Лука (члан 5), а изузетно од одредбе члана 5. овог закона, Дирекција за приватизацију је овлашћени продавац државног капитала до регистрације Акцијског фонда Републике Српске, а најкасније до 30. јуна 2007. године (члан 18); да су странке у овом поступку предузеће из става 1. овог члана и Правобранилаштво Републике Српске (члан 8а став 3).

У поступцима који се воде по члану 8а. Закона о приватизацији државног капитала у предузећима, у којима се одлучује о праву својине подносиоца захтјева на објекту који је био предмет приватизације и на земљишту неопходном за редовну употребу тог објекта, у циљу правилног и потпуног утврђења чињничног стања примјењује се и Уредба о утврђивању методологије за припрему Програма за приватизацију државног капитала у предузећима (Службени гласник Републике Српске број: 28/98 и 37/99), која у члану 8. став 8. прописује да програм предузећа које се приватизује садржи податке о непокретностима.

Надаље, у поступцима који се воде по члану 8а. Закона о приватизацији државног капитала у предузећима, полазна тачка је и увјерење Инвестиционо-развојне банке Републике Српске, према стању почетног биланса, које је неспорно садржавлао и податке о непокретностима које су представљале имовину предузећа, а која је касније била предмет приватизације, у смислу члана 29. тачка 4. Закона о приватизацији, а које увјерење има карактер јавне исправе, у смислу члана 159. Закона о општем управном

поступку, уз напомену да је Инвестиционо-развојна банка Републике Српске, преузела базу података и програме приватизације предузећа, као и документацију у вези са приватизованим предузећима и предузећима која се приватизују, те другу документацију, којом је располагала бивша Дирекција за приватизацију Републике Српске, сходно члану 26. Закона о Инвестиционо развојној банци (Службени гласник Републике Српске број: 56/06).

Наиме, члан 8а. закона, као нови члан Закона о приватизацији државног капитала у предузећима, донесен је и објављен у „Службеном гласнику Републике Српске број: 58/09“, а затим измијењен чланом 1. Законом о измјенама и допунама Закона о приватизацији државног капитала у предузећима (Службени гласник Републике Српске број: 79/11) и гласи:

“Члан 8а.

(1) На основу евиденције о извршеној приватизацији државног капитала у предузећима по одредбама Закона о приватизацији државног капитала у предузећима (“Службени гласник Републике Српске”, бр. 24/98, 62/02, 38/03 и 109/05) и одредбама Оквирног закона о приватизацији предузећа и банака у Босни и Херцеговини (“Службени гласник Босне и Херцеговине”, број 14/98), Инвестиционо-развојна банка Републике Српске а.д. Бања Лука, по захтјеву предузећа, издаје увјерење у којем се означавају непокретности, онако како су у почетном билансу стања (програм приватизације) означене и исказане у имовини предузећа које је било предмет извршене приватизације.

(2) На основу увјерења из става 1. овог члана, земљишнокњижне, катастарске документације и извода из судског регистра о оснивању предузећа, а по захтјеву предузећа, Републичка управа за геодетске и имовинско-правне послове спроводи поступак и, након извршеног увиђаја и изјашњења од стране лица геодетске струке у погледу идентификовања земљишта испод објекта и земљишта неопходног за редовну употребу објекта, а по потреби и изјашњења вјештака друге струке, доноси рјешење којим се одлучује о праву својине подносиоца захтјева на објекту који је био предмет приватизације и на земљишту неопходном за редовну употребу тог објекта.

(3) Странке у овом поступку су предузеће из става 1. овог члана и Правобранилаштво Републике Српске.

(4) Правоснажно рјешење из става 2. овог члана Републичка управа за геодетске и имовинско-правне послове доставља надлежном органу, који је дужан то рјешење спровести у јавним евиденцијама о непокретностима.

Иако, члан 8а став 3. Закона о приватизацији државног капитала у предузећима, јасно пропсиује као су странке у овом поступку, а то су предузеће из става 1. овог члана и Правобранилаштво Републике Српске, јављају се различита тумачења у практичној примјени ове законске одредбе кроз управне поступке које проводи Републичка управа за геодетске и имовинско-правне послове, односно њене Подручне јединице.

Потребно је подсјетити да је према начелу одговорности (члан 4. важећег Закона о правобранилаштву Републике Српске „Службени гласник Републике Српске број: 7/18“), Правобранилаштво одговорно за законито и правилно заступање у заштити имовинских права и интереса заступаних субјеката, о чему подноси извјештај и информације у складу са законом, а да су заступани субјекат Република Српска, јединица локалне самоуправе, њихови органи и организације, те други органи и организације које немају својство правног лица и нису уписани у судски регистар, а

финансирају се из буџета Републике Српске (члан 9), док је надлежност Правобранилаштва Републике Српске, нормирана у члану 13., који тако прописује: да је Правобранилаштво самостални орган који у поступку пред судовима и другим надлежним органима предузима правна средства ради заштите и остваривања имовинских права и интереса заступаних субјеката, те врши и друге послове одређене законом (став 1); послове заступања Правобранилаштво врши у судским поступцима и управним и другим поступцима (став 2); Правобранилаштво има право и обавезу да покрене, односно поднесе иницијативу за покретање поступка или се укључи у поступак пред судом или другим надлежним органом ради заштите имовинских права и интереса заступаних субјеката у случајевима када је то прописано законом, када то писмено захтијевају субјекти које оно заступа или када на други начин сазна да је то потребно (став 3); Правобранилаштво прати и проучава појаве, правна питања и проблеме од значаја за вршење својих надлежности, имовину заступаних субјеката, примјену закона и других прописа, те обавјештава Владу и друге надлежне органе и предлаже мјере за заштиту имовине заступаних субјеката и спречавање друштвено штетних појава (став 4); Правобранилаштво има обавезу да пред Уставним судом покрене поступак за оцјену уставности закона и законитости других прописа и општих аката, када оцијени да су повријеђена имовинска права и интереси заступаних субјеката (став 5); Правобранилаштво је обавезно да тражи поништавање или укидање одлука и других аката којима су повријеђена имовинска права заступаних субјеката (став 6).

Изузетак од члана 13. став 1. Закона о правобранилаштву Републике Српске, нормиран је у члану 15. став 1. тог закона, у случајевима да градови који у свом саставу немају општина могу непосредно и самостално да заступају своја права и интересе пред судом и другим надлежним органима у имовинско-правним споровима, у складу са одредбама овог закона, о чему одлуку доноси градоначелник за сваки конкретан предмет, на начин даље разрађен у ставу 2. до 5. члана 15. наведеног закона.

На крају, члан 20. важећег Закона о правобранилаштву Републике Српске, прописује да када у истом поступку учествују заступани субјекти као странке са супротстављеним интересима, а једна од странака у том поступку је Република Српска, Правобранилаштво ће заступати Републику Српску (став 1); Када у истом поступку учествују заступани субјекти као странке са супротстављеним интересима, а ниједна од странака у том поступку није Република Српска, извршни органи учесника у поступку ће овластити лица која ће их заступати (став 2); Уколико Правобранилаштво, у својству заступника или самостално на основу овлашћења утврђених законом, покрене поступак пред судом или другим органом против заступаног субјекта, тај субјекат обавезан је да одреди лице које ће га заступати у поступку.

Ступањем на снагу овог закона престао је да важи Закон о Правобранилаштву Републике Српске (Службени гласник Републике Српске бр. 16/05, 77/06, 119/08 и 78/11), који је у члану 1. став 1. такође прописивао да у поступку пред судовима и другим надлежним органима, Правобранилаштво предузима правна средства, ради заштите имовинских права и интереса.

Дакле, Република Српска и јединице локалне самоуправе, односно град или општина, у имовинским споровима или поступцима не може се самостално заступати, већ га у таквим поступцима мора заступати Правобранилаштво Републике Српске, као заступник по закону.

Самосталност у заступању у поступцима пред судом и другим надлежним органима, град и општина као једница локалне самоуправе, има једино у поступцима из члана 14. став 1. важећег Закона о правобранилаштву Републике Српске (у поступцима ради

наплате комуналне накнаде и осталих накнада које представљају изворни приход јединица локалне самоуправе, као и у споровима из радних односа), што је идентично било нормирано и у члану 1. став 3. раније важећег Закона о Правобранилаштву Републике Српске, с тим да и у тим споровима јединицу локалне самоуправе може заступати Правобранилаштво на начин дефинисан у члану 14. став 3. закона.

Наиме, Правобранилаштво Републике Српске, у управном спору се појављује као самостални тужилац у оним ситуацијама када се у том управном спору не појављују странке које он по закону заступа, већ други правни субјекти у чију корист је признато неко право, а када Правобранилаштво РС, сматра да је то на штету правног субјекта којег он по закону заступа, а све у циљу заштите јавног интереса, због чега се у овој правној ситуацији, Правобранилаштво РС, не може самостално легитимисати као тужилац.

Дакле, Правобранилаштво Републике Српске је самосталан орган, који у поступку пред судовима и другим надлежним органима предузима правна средства ради заштите имовинских права и интереса Републике Српске, града, општине и њихових органа и организација, те других органа и организација који немају својство правног лица и нису уписани у судски регистар, а финансирају се из буџета Републике Српске.

Међутим, у неким поступцима вођеним по члану 8а. Закона о приватизацији државног капитала у предузећима, својство странке у поступку признавано је самостално јединицама локалне самоуправе (град или општина), иако се оне не могу заступати самостално у имовинским поступцима који се воде пред Републичком управом за геодетске и имовинско-правне послове, односно надлежним судовима.

Ипак, у неким пресудама Врховног суда Републике Српске (пресуда број: 11 0 У 020730 18 Уп од 18.06.2020. године и пресуда број: 11 0 У 022976 20 Уп од 08.10.2021. године), јединица локалне самоуправе – Град Бања Лука, својство странке у поступку по члану 8а. закона, признато је на основу члана 38. Закона о општем управном поступку (Службени гласник Републике Српске број: 13/02, 87/07, 50/10 и 66/18), да није спорно да одредба члана 8а. став 3. Закона о приватизацији државног капитала у предузећима, прописује да су странке у том поступку предузеће које је прошло поступак приватизације и Правобранилаштво Републике Српске, које заступа продавца државног капитала, с тим да та одредба, нити било која друга одредба овог закона, није искључила примјену опште одредбе члана 38. ЗОУП, која дефинише појам странке у управном поступку.

Овакав став изражен у наведеним пресудама Врховног суда Републике Српске у супротности је са Одлуком Уставног суда Републике Српске у Одлуци број: У-75/14 од 27.04.2016. године (Службени гласник Републике Српске број: 39/16), којом је одбијена иницијатива за оцјењивање уставности члана 8а. став 3. Закона о приватизацији државног капитала у предузећима (Службени гласник Републике Српске број: 51/06, 1/07, 53/07, 41/08, 58/09, 79/11 и 28/13).

Уосталом, дилему у вези с наведеним отклонио је Уставни суд Републике Српске у Одлуци број: У-75/14 од 27.04.2016. године (Службени гласник Републике Српске број: 39/16).

Тако, Уставни суд Републике Српске, утврђује да законодавац није прекорачио границе својих овлаштења када је оспореном одредбом Закона легитимисао Правобранилаштво

и предузеће као странке у поступку из члана 8а. Закона, у поступку одлучивања о праву својине предузећа на објекту који је био предмет приватизације, односно на земљишту неопходном за његову редовну употребу. Стога, имајући у виду да Правобранилаштво Републике Српске, по сили закона, између осталог, заступа и имовинска права и интересе Републике Српске, суд је утврдио да се законодавац, нормирајући као у оспореном члану 8а. став 3. Закона о приватизацији државног капитала у предузећима, руководио цјелисходном процјеном да ће на прописани начин интереси субјеката предметних правних односа бити оптимално заштићени, при чему оспореним нормирањем није ускраћено право трећим лицима да постојање имовинских и других права и интереса на релевантним некретнинама остварују у поступцима пред редовним судовима, па узимајући у обзир свеукупност изложеног, прописивање из члана 8а. став 3. Закона, према оцјени Уставног суда, нема за последицу одузимање, нити ограничење имовинских права зајемчених Уставом и Конвенцијом, нити вријеђа друге одредбе Устава, на шта указује давалац иницијативе. На крају, Уставни суд Републике Српске у својој одлуци закључује да није нити надлежан да цијени међусобну усаглашеност одредаба различитих закона, односно у конкретном случају несагласност Закона о приватизацији државног капитала у предузећима са Законом о стварним правима, Законом о општем управном поступку и Законом о експропријацији, с обзиром да се ради о прописима исте правне снаге.

Дакле, град или општина, као јединица локалне самоуправе, не може самостално учествовати у поступку по члану 8а. Закона о приватизацији државног капитала у предузећима, који представља „*lex specialis*“ пропис, који, подсјећамо опет, у ставу 3. тог члана закона, јасно прописује ко су странке у том поступку, тако да једница локалне самоуправе у тим поступцима нема статус странке, слиједом чега се може закључити да се у поступку вођеном по члану 8а. Закона приватизацији државног капитала у предузећима, не могу примјењивати одредбе члана 38. Закона о општем управном поступку, јер је члан 8а. став 3. Закона приватизацији државног капитала у предузећима „*lex specialis*“ пропис, који се не може дерогирати примјеном општег прописа, односно члана 38. Закона о општем управном поступку.

Уосталом, интенција законодавца доношењем измјењеног члана 8а. Закона приватизацији државног капитала у предузећима (Службени гласник Републике Српске број: 79/11), била је да се доношењем „*lex specialis*“ прописа, коначано на законом прописан начин утврди и призна власничка/својинска права на непокретностима предузећа која су приватизована, обзиром да имовина (непокретности) предузећа која су приватизована усљед промјена дрштвено-политичког уређења наше земље, али прије свега неусклађеног стања јавних евиденција о непокретностима (грунтовница и катастар), нису имала јасно одређеног титулара права власништва/својине, већ су се у јавним евиденцијама из ранијег друштвеног уређења непокретности књижиле као друштвена својина, што је у то вријеме практично био основни облик својине, чије су главне компоненте (облици) били право управљања, право располагања и право кориштења, које право кориштења се испољавало као привремено право кориштења, првенствено право кориштења ради грађења и трајно право кориштења, а учешће Правобранилаштва Републике Српске, као странке у том поступку, уз предузеће које је приватизовано, у смислу члана 8а. став 3. Закона приватизацији државног капитала у предузећима, била је заштита странке, који заступа по закону, у смислу одредаба члана 5, 8 и 13. став 1., уз изузетак нормиран чланом 20. став 1. Закона о Правобранилаштву Републике Српске.

На крају, наведена одлука Уставног суда Републике Српске, јасно и недвосмислено указује да ће на начин прописан чланом 8а. став 3. Закона приватизацији државног капитала у предузећима, интереси субјеката предметних правних односа бити оптимално заштићени, при чему трећим лицима (једница локалне самоуправе и друга правна и физичка лица), није ускраћено право да постојање имовинских права и интереса на непокретностима које су биле предметом приватизације остварују/доказују у надлежним поступцима пред редовним судовима.

У Бањалуци, 21.03.2022. године