

PRETVORBA DRUŠTVENOG VLASNIŠTVA NA STVARIMA KOJE NISU PROCIJENJENE KOD PRETVORBE DRUŠTVENIH PODUZEĆA

Dr. sc. Jadranko Jug, sudac
Vrhovni sud Republike Hrvatske

UDK: 347.232.1.
Ur.: 14. siječnja 2014.
Pr.: 28. siječnja 2014.
Osvrt

Sažetak

U radu se obrađuje pretvorba društvenog vlasništva na stvarima koje nisu procijenjene u masi društvenoga kapitala kod pretvorbe društvenih poduzeća. Nakon provedene pretvorbe društvenih poduzeća sukladno Zakonu o pretvorbi društvenih poduzeća, u teoriji i praksi postojale su dvojbe u svezi sa stjecanjem prava vlasništva na tim stvarima. To se prvenstveno odnosilo na primjenu Zakona o privatizaciji koji je nejasno regulirao postupak stjecanja prava vlasništva na tim stvarima, a što se najviše odrazilo na nejednako postupanje sudova kod uknjižbe prava vlasništva neprocijenjenih nekretnina u zemljišne knjige. Donošenjem Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima nisu otklonjene dvojbe u svezi sa postupanjem s tim stvarima, jer je taj zakon izričito otklonio primjenu općih odredbi o pretvorbi društvenog vlasništva na stvarima koje nisu procijenjene kod pretvorbe društvenih poduzeća.

Zakon o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije izvršio je pretvorbu određene vrste nekretnina neprocijenjenih kod pretvorbe društvenih poduzeća. Zakon o upravljanju državnom imovinom tek 2010. godine stavlja izvan snage Zakon o privatizaciji i propisuje pretvorbu i stjecanje prava vlasništva na svim preostalim stvarima bivših društvenih poduzeća na kojima do tada nije izvršena pretvorba. Cijeli proces pretvorbe društvenog vlasništva na tim stvarima završava donošenjem Zakona o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske 2013. godine, a koji je zamijenio Zakon o upravljanju državnom imovinom.

Stoga je u radu predmet razmatranja zakonodavna povijest u svezi sa reguliranjem ove problematike uz prikaz različitih teorijskih tumačenja i praktičnih postupanja sudova. Pritom se uvodno prikazuje općenito pretvorba društvenog vlasništva na stvarima, a osnovni je cilj i svrha rada cjeloviti prikaz postupanja sa stvarima koje nisu procijenjene kod pretvorbe društvenih poduzeća te otklanjanje bilo kakvih preostalih dvojbi kod tog postupanja.

Ključne riječi: pretvorba društvenog vlasništva, društvena poduzeća, privatizacija, turističko zemljište, državna imovina.

1. UVOD

Donošenjem Ustava Republike Hrvatske¹ ukinuto je društveno vlasništvo te je započeo postupak pretvorbe društvenog vlasništva. Pretvorba društvenog vlasništva do donošenja Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima² vršila se nizom posebnih propisa koji su vršili pretvorbu društvenopravnih subjekata u cjelini kao pravnih osoba,³ odnosno pretvorbu sredstava određene pravne osobe⁴ ili direktnu pretvorbu određenih stvari u društvenom vlasništvu⁵. ZVDSP je trebao završiti pretvorbu na stvarima u društvenom vlasništvu koje do stupanja na snagu ZVDSP-a⁶ nisu bile pretvorene posebnim zakonima. Međutim, to nije bilo moguće u cijelosti s obzirom na to da je sam ZVDSP predvidio iznimke od pretvorbe društvenog vlasništva na određenim stvarima ili u odnosu na neke pravne subjekte.⁷

Jedna od iznimki od primjene općih odredbi ZVDSP-a o pretvorbi društvenog vlasništva na stvarima odnosila se na pretvorbu stvari koje nisu unesene u društveni kapital pravnih osoba kod pretvorbe na temelju ZPDP-a. U razdoblju od 1991. godine, kada je započela pretvorba društvenih poduzeća temeljem ZPDP-a, pa do stupanja na snagu ZP-a 1996. godine, nije postojao propis koji bi regulirao postupanje i stjecanje prava vlasništva na stvarima koje nisu procijenjene kod pretvorbe društvenih poduzeća. U tom razdoblju pravni sljednici bivših društvenih poduzeća nastalih pretvorbom u velikoj mjeri izvršili su preuzimanje neprocijenjenih pokretnina i nekretnina njihovih prednika pozivajući se na činjenicu sveopćeg pravnog sljedništva temeljem provedene pretvorbe. To se posebno odnosilo na uknjižbu neprocijenjenih nekretnina u zemljišne knjige, jer zemljišnoknjižni sudovi nisu provjeravali je li nekretnina uopće procijenjena kod pretvorbe, već su se zadovoljavali činjenicom provedene pretvorbe i

- 1 Narodne novine, broj 56/90., 135/97., 8/98. – pročišćeni tekst, 113/00., 124/00. – pročišćeni tekst, 41/01. – pročišćeni tekst i 55/01. – ispravak, 76/10. i 85/10. – dalje Ustav RH.
- 2 Narodne novine, broj 91/96., 68/98., 137/99., 22/00, 73/00., 129/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09. i 143/12. – dalje ZVDSP.
- 3 Osnovni pretvorbeni zakon koji je regulirao pretvorbu društvenih poduzeća je Zakon o pretvorbi društvenih poduzeća (Narodne novine, broj 19/91., 83/92., 84/92., 94/93., 2/94., 9/95., 21/96. i 118/99. – dalje ZPDP) na koji se nadovezuje Zakon o privatizaciji (Narodne novine, broj 21/96., 71/97., 16/98. i 73/00. – dalje ZP).
- 4 V. primjerice Uredbu o preuzimanju sredstava JNA i SSNO na teritoriju Republike Hrvatske (dalje RH) u vlasništvo RH (Narodne novine, broj 52/91., dalje Uredba o preuzimanju sredstava JNA i SSNO), Uredbu o zabrani raspolaganja i preuzimanju sredstava određenih pravnih osoba na teritoriju RH (Narodne novine, broj 40/92., dalje Uredba o preuzimanju sredstava određenih pravnih osoba), Zakon o zdravstvenoj zaštiti (Narodne novine, broj 75/93., 55/96., 1/97. – pročišćeni tekst, 11/97., 95/00. i 129/00. dalje ZZZ/93.), Zakon o ustanovama (Narodne novine, 76/93., 29/97. i 47/97. – dalje ZU/93), itd.
- 5 Takav način pretvorbe društvenog vlasništva u pravilu se odnosio na pretvorbu određenih vrsta nekretnina. V. primjerice Zakon o šumama (Narodne novine, broj 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. – dalje ZŠ/90) i Zakon o poljoprivrednom zemljištu (Narodne novine, broj 34/91., 26/93. i 79/93. – dalje ZPZ/91).
- 6 ZVDSP je stupio na snagu 1. siječnja 1997. godine (čl. 396. ZVDSP).
- 7 U čl. 390. st. 1. ZVDSP-a propisane su iznimke od primjene odredbi ZVDSP-a o pretvorbi prava upravljanja, korištenja i raspolaganja.

upisom novoga trgovačkog društva u sudski registar.

Nakon stupanja na snagu ZP-a pretvorbu na tim stvarima propisivao je čl. 47. ZP-a⁸, ali je i ta odredba izazvala dvojbe u svezi s ispunjenim pretpostavkama za prijenos neprocijenjene imovine na HFP kao i u odnosu na vrstu postupka koji je potrebno provesti. ZP je u čl. 42. propisao mogućnost dobivanja potvrde HFP-a o nekretninama koje su procijenjene kod pretvorbe, pa su zemljišnoknjižni sudovi takvim potvrdama mogli utvrditi radi li se o procijenjenim ili neprocijenjenim nekretninama. Razdoblje primjene čl. 47. ZP-a i svih dvojbi u svezi s tom primjenom, trajalo je do 2010. godine kada je Zakonom o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije⁹ provedena pretvorba turističkog zemljišta i ostalog građevinskog zemljišta koje nije procijenjeno u vrijednosti društvenoga kapitala društvenog poduzeća u postupku pretvorbe, odnosno kada je Zakonom o upravljanju državnom imovinom¹⁰ provedena pretvorba preostale neprocijenjene imovine prilikom pretvorbi i postupku privatizacije prema ZP-u i kojim je prestao važiti ZP.

Stupanjem na snagu Zakona o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske¹¹ prestao je važiti ZUDI. Taj je zakon preuzeo odredbe ZUDI-ja u svezi s neprocijenjenom imovinom u postupku pretvorbe i privatizacije stoga, iako je proteklo više od 23 godine od donošenja Ustava RH, te 22 godine od donošenja ZPDP-a, proces pretvorbe društvenog vlasništva na stvarima koje nisu bile procijenjene u masi društvenoga kapitala kod pretvorbe društvenih poduzeća traje sve do danas. Predmet razmatranja u ovome radu bit će prvenstveno zakonodavni okvir koji je do danas regulirao problematiku postupanja sa stvarima koje zbog raznih razloga nisu bile procijenjene kod pretvorbe društvenih poduzeća, uz navođenje svih dvojbi koje su se pojavile u tumačenju i primjeni tih zakona. U radu će se navesti i sudska praksa u svezi s primjenom čl. 47. ZP-a, kao i općenito u svezi s uknjižbom prava vlasništva na nekretninama koje nisu procijenjene kod pretvorbe. Osnovni je cilj i svrha rada dati cjeloviti prikaz postupanja sa stvarima koje nisu procijenjene kod pretvorbe društvenih poduzeća te otklanjanje bilo kakvih preostalih dvojbi kod tog postupanja.

2. OPĆENITO O PRETVORBI DRUŠTVENOG VLASNIŠTVA NA STVARIMA

ZVDSP u općim odredbama propisuje dva osnovna načela u svezi s pretvorbom prava, upravljanja, korištenja i raspolaganja stvarima u društvenom vlasništvu, odnosno u svezi s pretvorbom prava korištenja neizgrađenoga građevinskog zemljišta. Prvo načelo daje jednaka prava nasljednicima ili pravnim sljednicima osoba koje su bile izvorni nositelji navedenih prava kao i za same nositelje tih prava.¹² Drugo načelo

8 Neprocijenjene stvari kod pretvorbe prema toj odredbi ZP-a prenose se na Hrvatski fond za privatizaciju (dalje HFP) uz uvjet da ne postoje razlozi za obnovu postupka pretvorbe i da takav prijenos ne utječe na postojeću tehnološku cjelinu.

9 Narodne novine, broj 92/10. – dalje ZTOGZ.

10 Narodne novine, broj 145/10. i 70/12. – dalje ZUDI.

11 Narodne novine, broj 94/13. – dalje ZURIVRH.

12 V. čl. 359. st. 1. ZVDSP-a.

odnosi se na davanje prioriteta propisima o denacionalizaciji¹³ u odnosu na odredbe ZVDSP-a o pretvorbi društvenog vlasništva. To znači da nitko ne može steći pravo vlasništva ili neko drugo pravo po odredbama ZVDSP-a o pretvorbi prava upravljanja, korištenja i raspolaganja stvarima u društvenom vlasništvu ili o pretvorbi prava korištenja građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu, ako je to u suprotnosti s odredbama Zakona o naknadi.

Izjednačavanjem prava izvornih nositelja prava na stvarima u društvenom vlasništvu i njihovih pravnih sljednika ili nasljednika zakonodavac je očigledno želio otkloniti bilo kakvu dvojbu u svezi s primjenom odredbi ZVDSP-a o pretvorbi društvenog vlasništva i na pravne sljednike nositelja prava na stvarima u društvenom vlasništvu. Stoga ako je prije stupanja na snagu ZVDSP-a došlo do prijenosa prava upravljanja, korištenja i raspolaganja na drugi pravni subjekt,¹⁴ ili je došlo do prijenosa prava korištenja ili prvenstvenog prava korištenja neizgrađenog građevinskog zemljišta,¹⁵ na pravne sljednike se u cijelosti primjenjuju odredbe ZVDSP-a o pretvorbi društvenog vlasništva.

Zakon o naknadi stupio je na snagu istog dana kada i ZVDSP, te je načelna odredba iz čl. 359. st. 2. ZVDSP-a o prioritetu primjene Zakona o naknadi time još značajnija. Naime, da nema te odredbe, postavilo bi se pitanje je li stupanjem na snagu ZVDSP izvršena pretvorba prava vlasništva na stvarima u društvenom vlasništvu te time onemogućen povrat u naravi te imovine sukladno Zakonu o naknadi. Takva je dvojba u cijelosti izbjegnuta odredbom čl. 359. st. 2. ZVDSP-a. Smatramo da bi i u slučaju izostanka davanja prioriteta u primjeni Zakona o naknadi pred odredbama ZVDSP-a o pretvorbi društvenog vlasništva, opet trebalo tumačiti da se oduzeta imovina temeljem propisa iz čl. 2. Zakona o naknadi, pod pretpostavkama iz tog zakona, može u naravi vratiti ovlaštenicima naknade bez obzira na pretvorbu prava vlasništva.¹⁶ U svakom slučaju nema mjesta primjeni odredbi ZVDSP-a o pretvorbi

13 Osnovni propis o denacionalizaciji je Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (Narodne novine, broj 92/96., 39/99., 92/99., 43/00., 131/00., 27/01., 65/01., 118/01., 80/02. i 81/02. – dalje Zakon o naknadi).

14 Ako se radi o pretvorbi sukladno ZPDP-u stvari moraju biti unesene u društveni kapital i procijenjene kod pretvorbe.

15 Prijenos prava korištenja ili prvenstvenog prava korištenja neizgrađenog građevinskog zemljišta bio je reguliran Zakonom o građevinskom zemljištu (Narodne novine, broj 54/80., 42/86., 41/88., 16/90., 53/90., 44/92. i 91/96. – dalje ZGZ). U čl. 31. i 32. ZGZ-a određeno je koja prava zadržava prijašnji vlasnik neizgrađenog građevinskog zemljišta koje je prešlo u društveno vlasništvo (pravo korištenja i prvenstveno pravo korištenja), a u čl. 35. određen je krug osoba na koje se mogu ta prava prenijeti.

16 To proizlazi iz odredbe čl. 5. Zakona o naknadi kojom se taj zakon primjenjuje i na imovinu koju su općine, gradovi ili županije preuzele na temelju Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi (Narodne novine, broj 90/92., 94/93. i 117/93. – dalje ZLSU/92), a prenesena je u društveno vlasništvo na temelju propisa iz čl. 2., te akata i načina propisanih čl. 3. Zakona o naknadi. Naime, ZLSU/92 je u čl. 87. st. 1. propisao da pravni sljednici bivših jedinica lokalne samouprave (dalje JLS) preuzimaju nekretnine, pokretne, financijska sredstva te prava i obveze dosadašnjih općina, a u st. 2. da se pravni sljednici mogu sporazumjeti o podjeli, ili će u protivnom odluku donijeti arbitraža koju imenuje Vlada RH. U teoriji i praksi kontinuirano se postavlja pitanje je li pretvorba imovine JLS-a izvršena temeljem ZLSU/92 ili tek stupanjem na snagu ZVDSP-a. Ako bi se prihvatilo da je čl. 87. ZLSU/92 imovina bivših općina preuzeta u

društvenog vlasništva ako bi to bilo u suprotnosti s pravima koja na bivšim društvenim stvarima pripadaju drugim osobama na temelju Zakona o naknadi.

3. PRETPOSTAVKE ZA PRETVORBU PRAVA UPRAVLJANJA, KORIŠTENJA I RASPOLAGANJA

Iz odredbi ZVDSP-a proizlaze tri osnovne pretpostavke za pretvorbu društvenog vlasništva na stvarima. Prva je pretpostavka da je stvar sposobna biti predmetom prava vlasništva.¹⁷ Druga je pretpostavka da je pravo upravljanja, korištenja i raspolaganja na stvari stečeno na valjan način prema propisima u trenutku tog stjecanja,¹⁸ dok je treća pretpostavka da pretvorba nije uređena posebnim zakonom drukčije.¹⁹

3.1. Sposobnost stvari biti predmetom prava vlasništva

Osnovno je načelo da sve stvari mogu biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava, a samo iznimno to ne mogu biti one stvari kojima njihove naravne značajke ili zakonske odredbe priječe da pripadaju pojedincu. ZVDSP u čl. 3. st. 2. određuje koje stvari, odnosno dijelovi prirode, nisu sposobni biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava, i koji zbog svojih značajki ne mogu biti u vlasti niti jedne fizičke ili pravne osobe pojedinačno, već su na uporabi svih.²⁰ Stvari koje ne mogu biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava su opća dobra, a stjecanje pravnog statusa općeg dobra neke stvari ili dijelova prirode moguće je na dva načina.

Prvi je način temeljem naravnih osobina, jer određena stvar nije prikladna biti predmetom stvarnih prava te kao cjelina ne može biti podvrgnuta privatnoj vlasti jednog subjekta, ali može svakome služiti za njegove potrebe, odnosno svima za opće potrebe.²¹ Potpuno je nesporno i jasno u odnosu na zrak i vodu u jezerima, rijekama i moru da ne mogu biti kao cjelina u vlasti niti jedne osobe pojedinačno, već mogu biti na uporabi svih. Drugi je način da određene stvari ne mogu biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava ako je to propisano zakonom. U pravnom sustavu RH takav način stjecanja pravnog statusa općeg dobra propisan je za dijelove pomorskog dobra koji se sastoje od nekretnina.²²

vlasništvo novoosnovanih JLS-a i županija, tada bi temeljem ZLSU/92 bila izvršena pretvorba društvenog vlasništva. Zakon o naknadi stoga daje prioritet u povratu imovine bivšim vlasnicima i u odnosu na eventualno stečeno pravo vlasništva JLS-a temeljem posebnog zakona. Isto se odnosi na poljoprivredno i šumsko zemljište što proizlazi iz odredbe čl. 20. Zakona o naknadi, budući da su te nekretnine u društvenom vlasništvu temeljem ZPZ/91 i ZŠ/90 postale vlasništvo RH.

17 V. čl. 360. st. 1. i 2. ZVDSP-a.

18 V. čl. 363. st. 2. i čl. 388. st. 2. ZVDSP-a

19 V. *supra* bilj. 17.

20 To su atmosferski zrak, voda u rijekama, jezerima i moru te morska obala.

21 V. Gavella, N. *et al.*; *Stvarno pravo*, Svezak 1., II. izmijenjeno i dopunjeno izd., Narodne novine, Zagreb, 2007., str. 136.

22 V. čl. 3. st. 2. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama (Narodne novine, broj 158/03., 100/04., 141/06., 38/09. i 123/11. – dalje ZPDML).

Stoga premetom stvarnih prava, pa tako i prava vlasništva može biti svaka pokretna ili nepokretna stvar, osim onih koje za to nisu sposobne zbog svojih naravnih obilježja ili to priječe zakonske odredbe, i u tom se slučaju radi o općim dobrima. U pravnom sustavu RH u pravni status općeg dobra su temeljem svojih naravnih obilježja stavljeni: atmosferski zrak, voda u rijekama, jezerima i moru, morska obala,²³ dok je temeljem zakona u pravni status općeg dobra općenito stavljeno pomorsko dobro.²⁴ Za pretvorbu društvenog vlasništva posebno su značajne nekretnine koje čine pomorsko dobro i koje su vrlo često bile procjenjivane u masi društvenoga kapitala kod pretvorbe društvenih poduzeća.²⁵ U svakom slučaju stvari koje su opća dobra, a u pravnom sustavu RH to su nekretnine koje su dio pomorskog dobra, nisu sposobne biti objektom prava vlasništva, pa zbog toga ne mogu biti niti predmetom pretvorbe sukladno odredbama ZVDSP-a.

3.2. Valjano stečeno pravo upravljanja, korištenja i raspolaganja

Daljnja pretpostavka za primjenu odredbi ZVDSP-a o pretvorbi društvenog vlasništva na stvarima odnosi se na valjano stjecanje prava upravljanja, odnosno korištenja i raspolaganja, a sve prema propisima i pretpostavkama koje su vrijedile u trenutku stjecanja. Da bi došlo do pretvorbe *ex lege* sukladno ZVDSP-u nositelj prava upravljanja, odnosno korištenja i raspolaganja na stvarima u društvenom vlasništvu, odnosno prava korištenja ili prvenstvenog prava korištenja neizgrađenog građevinskog zemljišta, trebao je imati valjanu pravnu osnovu i način stjecanja tih prava koja su postojala i u trenutku stupanja na snagu ZVDSP-a.²⁶ Ako se radilo o nekretnini u društvenom vlasništvu, te je u zemljišnim knjigama bilo upisano pravo upravljanja, odnosno korištenja i raspolaganja, ili pravo korištenja, odnosno prvenstveno pravo korištenja, tada je za nositelja tih prava vrijedila oboriva presumpcija o pretvorbi prava vlasništva.²⁷

Stoga je znatno lakša pretvorba prava upravljanja, odnosno korištenja ili raspolaganja na nekretninama u korist upisanog nositelja tih prava, s obzirom na presumpciju vlasništva. Međutim, i takav upisani nositelj prava upravljanja, odnosno korištenja ili raspolaganja bio je izložen da netko dokazuje suprotno, odnosno da dokazuje kako je on valjano stekao pravo upravljanja, odnosno korištenja ili raspolaganja, a temeljem odredbi ZVDSP-a o pretvorbi da je stekao pravo vlasništva takve nekretnine.²⁸ Ako se radilo o nekretnini koja nije bila upisana u zemljišnim knjigama ili o pokretninama, tada je nositelj prava upravljanja, odnosno korištenja ili raspolaganja morao dokazati valjanu pravnu osnovu i način stjecanja takve stvari u društvenom vlasništvu.

23 V. čl. 3. st. 2. ZVDSP-a.

24 V. čl. 3. st. 2. i 3. ZPDM-a.

25 O tome v. Jug, J.; Stvarna prava na pomorskom dobru?, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, br. 1., 2013., str. 272 – 307.

26 V. čl. 363. st. 2. ZVDSP-a. Prava na stvarima u društvenom vlasništvu stjecala su se temeljem zakona, pravnih poslova i odluka nadležnih tijela. Osim valjane pravne osnove bio je potreban i valjan način stjecanja.

27 V. čl. 361. st. 1. i 2. ZVDSP-a.

28 V. čl. 362. st. 2. i st. 3. ZVDSP-a.

3.3. Pretvorba društvenoga vlasništva temeljem posebnih zakona

ZVDSP sam isključuje primjenu odredbi o pretvorbi društvenog vlasništva ako je pretvorba prava upravljanja, korištenja i raspolaganja na stvari u društvenom vlasništvu propisana posebnim zakonom.²⁹ Već je u uvodu navedeno da je pretvorba društvenog vlasništva posebnim propisima vršena na tri osnovna načina. U prvom slučaju odredbama posebnih zakona bilo je određeno da određene stvari (u pravilu nekretnine) u društvenom vlasništvu postaju vlasništvo određene pravne osobe, i to najčešće Republika Hrvatska. U drugom slučaju posebnim propisom bila je određena pretvorba društvenih sredstava (imovine), dok se je u trećem slučaju, analogno kao kod ZPDP-a, posebnim zakonom vršila pretvorba cijele pravne osobe, a što je u sebi uključivalo i pretvorbu cjelokupne imovine te pravne osobe. Vrlo često se u tim posebnim zakonima samo jednom odredbom vršila pretvorba društvenog vlasništva i što je bilo nedostavno da se sa sigurnošću odredi vrsta nekretnina i pokretnina koja podliježe takvoj pretvorbi, a stvaralo je i veliki problem kod uknjižbe prava vlasništva na nekretninama. Može se zaključiti da je do stupanja na snagu ZVDSP-a nizom propisa došlo do pretvorbe društvenih sredstava i društvenopravnih osoba, a dijelom i nakon njegova stupanja na snagu, i to posebice u odnosu na iznimke iz čl. 390. st. 1. ZVDSP-a. U nastavku se navode samo najvažniji posebni propisi o pretvorbi društvenog vlasništva.

3.3.1. Izravna pretvorba društvenog vlasništva na stvarima

Pretvorba šuma i šumskog zemljišta provedena je temeljem ZŠ/90, a pretvorba poljoprivrednog zemljišta u društvenom vlasništvu ZPZ/91. Republika Hrvatska je temeljem zakona postala vlasnik te vrste nekretnina čime je izvršena pretvorba društvenog vlasništva. Pretvorba društvenog vlasništva na nekretninama i pokretninama izvršena je i temeljem Zakona o udrugama,³⁰ Zakona o pretvorbi prava na društvenim sredstvima bivših društvenopolitičkih organizacija,³¹ Zakona o zaštiti prirode³² kao i drugim posebnim zakonima.

3.3.1.1. Šume i šumsko zemljište

Člankom 16. st. 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o šumama,³³ koji je stupio na snagu 16. listopada 1990. godine, propisano je da šume i šumska zemljišta na području Republike Hrvatske, osim šuma i šumskih zemljišta u privatnom vlasništvu su 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

29 Opće isključenje od primjene glave ZVDSP-a o pretvorbi društvenog vlasništva odnosi se na pretvorbu uređenu posebnim propisima, a ne samo zakonom.

30 Narodne novine, broj 70/97. i 106/97.

31 Narodne novine, broj 70/97. – dalje Zakon o pretvorbi DPO.

32 Narodne novine, broj 30/94. – dalje ZZP/94.

33 Narodne novine, broj 41/90. – dalje ZID ZŠ/90.

zemljištem. Člankom 4. st. 2. ZŠ/90 definirano je što se smatra šumom,³⁴ a čl. 4. st. 3. ZŠ/90 definirano je šumsko zemljište.³⁵ Stavak 4. navedenoga članka odredio je da u slučaju sumnje je li 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 nalazi li se unutar zone građevinskog zemljišta ili izvan te zone.³⁶ Veći je problem s određivanjem šumskog zemljišta koje je kao takvo postalo vlasništvo Republika Hrvatska 16. listopada 1990. godine. Međutim, s obzirom na to da je raniji Zakon o šumama prije stupanja na snagu ZŠ/90 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, razgraničenje treba temeljiti na tomu je li se određena nekretnina vodila upisana u šumskogospodarskom području na 16. listopada 1990. godine.

Naravno da je u praksi postojao čitav niz problema utvrđenjem nekretnina koje su u naravi bile šume i šumsko zemljište, ali se to nije moglo utvrditi iz uvida u zemljišnu knjigu, odnosno takve se nekretnine nisu vodile u šumskogospodarskoj osnovi. Međutim, moramo utvrditi, za razliku od poljoprivrednog zemljišta, da je upravljanje i gospodarenje šumama i u doba društvenog vlasništva i nakon 1990. godine bilo znatno učinkovitije i o tome je ipak postojala bolja evidencija.

Uknjižba *ex lege* provedene pretvorbe šuma i šumskog zemljišta u društvenom vlasništvu najjednostavnije se vršila u korist RH ako se uz prijedlog za uknjižbu prilagala potvrda da se nekretnina nalazi u šumskogospodarskoj osnovi, a koju su izdavale Hrvatske šume i ako se nekretnina vodila upisana u zemljišnoj knjizi kao društveno vlasništvo.

3.3.1.2. Poljoprivredno zemljište

ZPZ/91 je u čl. 3. st. 1. propisao da na poljoprivrednom zemljištu u društvenom vlasništvu na području Republike Hrvatske nositelj vlasničkih prava postaje RH. Određenje poljoprivrednog zemljišta navedeno je u čl. 2. st. 1. i 2. ZPZ/91.³⁷ Razgraničenje poljoprivrednog zemljišta od građevinskog, moguće je prema čl. 3. ZGZ-a, gdje je definirano građevinsko zemljište kao ono koje se nalazi u gradovima i naseljima gradskoga karaktera, kao i ono koje je izgrađeno ili je prostornim planom određeno za izgradnju građevinskih objekata ili za javne površine. Iz navedene odredbe

34 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, drvoredi ni parkovi u naseljenim mjestima.

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

36 Takvo je pravno stajalište zauzeo Vrhovni sud RH (dalje VSRH) u svojoj odluci Rev-450/11 od 11. siječnja 2012. godine.

37 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/91. godine smatra se i neizgrađeno građevinsko zemljište, osim uređenog građevinskog zemljišta, užih dijelova starih gradskih jezgri koje će utvrditi županijska, odnosno gradska skupština.

ZGZ-a 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 Republike Hrvatske potrebno je dokazati da se radilo o zemljištu u društvenom vlasništvu i da je isto na dan stupanja na snagu ZPZ/91 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 s uknjižbom i pretvorbom takvih nekretnina bili mnogobrojni problemi. Jedan od osnovnih bio je taj što dio nekretnina bivših poljoprivrednih kombinata se i dalje vodio kao vlasništvo fizičkih osoba.³⁸ Stoga se često dokazivanje izvršene pretvorbe i uknjižba prava vlasništva na RH, mogla izvršiti tek nakon vođenja parničnih postupaka.

3.3.1.3. Nekretnine sportskih objekata

Pretvorba društvenog vlasništva na sportskim objektima i drugim nekretninama u društvenom vlasništvu na kojima su pravo korištenja imale sportske organizacije i udruge ili druge pravne osobe (poduzeća, ustanove, radne organizacije) osnovane radi upravljanja sportskim objektima, izvršena je čl. 88. i čl. 88.a. do 88.i Zakona o športu.³⁹ Osnovnom odredbom iz čl. 88. st. 1. ZŠ/92 navedene nekretnine postaju vlasništvo gradova i općina na čijem se teritoriju nalaze, a samo iznimno je županija mogla postati vlasnik te posebne vrste nekretnina pod pretpostavkama iz čl. 88.b i 88.c. ZŠ/92. Odredbom čl. 88.d. ZŠ/92 sportski objekti i druge nekretnine u društvenom vlasništvu na kojima pravo korištenja imaju nacionalni sportski savezi ili Hrvatski olimpijski odbor prelaze u vlasništvo tih nacionalnih sportskih saveza ili Hrvatskoga olimpijskog odbora. Sportski objekti i druge nekretnine za koje općine, gradovi ili županije ne donesu odluke o preuzimanju u vlasništvo u rokovima i na način određen u čl. 88., 88a., 88b. i 88c. ZŠ/92, prelaze u vlasništvo športske organizacije ili udruge koja je imala pravo korištenja tih objekata i nekretnina ili je njezin pravni sljednik.

3.3.1.4. Nekretnine i pokretnine društvenih organizacija

Zakon o udrugama iz 1997. godine odredio je u čl. 38. st. 1. da RH postaje vlasnikom nekretnina koje su do stupanja na snagu tog Zakona bile u društvenom vlasništvu, a društvene organizacije su imale pravo raspolaganja ili pravo korištenja, ako njime nije drugačije određeno. Stavak 5. i 6. navedenoga članka Zakona o

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

39 Narodne novine, broj 60/92., 69/92., 25/93., 11/94. i 77/95. - dalje ZŠ/92. Pretvorba društvenog vlasništva na sportskim objektima prvotno je bila određena u čl. 88. ZŠ/92 pri stupanju na snagu tog zakona, ali je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o športu (Narodne novine, broj 11/94.) propisano da su bez pravnog učinka odluke o preuzimanju u vlasništvo sportskih objekata JLS-a. Nakon toga je pretvorba sportskih objekata u cijelosti izvršena stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o športu (Narodne novine, broj 77/95.).

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 RH. S obzirom na to da dogovor između sindikata nije postignut u određenom roku, i sindikalne nekretnine su na taj način pretvorene i postale su vlasništvo RH. Pokretnine na kojima su pravo raspolaganja ili pravo korištenja imale bivše društvene organizacije, na dan stupanja na snagu Zakona postaju pokretnine u vlasništvu udruge koja je pravni sljednik one bivše društvene organizacije koja je na određenim pokretninama imala pravo raspolaganja ili pravo korištenja.⁴⁰

Nakon stupanja na snagu Zakona o udrugama iz 2001. godine,⁴¹ odredbom čl. 43. st. 1. Zakona određeno je da se imovina društvenih organizacija iz Zakona o udrugama iz 1997. godine vraća u vlasništvo pravnim sljednicima tih društvenih organizacija, osim sindikalne imovine. Pretvorba društvenog vlasništva na stvarima bivših društvenih organizacija izvršena je nakon stupanja na snagu ZVDSP-a, u skladu s iznimkom od pretvorbe prava upravljanja, korištenja i raspolaganja iz čl. 390. ZVDSP-a.

3.3.1.5. Nekretnine i pokretnine bivših društvenopolitičkih organizacija

Temeljem čl. 2. Zakona o pretvorbi DPO, RH je postala vlasnik nekretnina koje su bile u društvenom vlasništvu, a na kojima su pravo raspolaganja, upravljanja i korištenja imale bivše društvenopolitičke organizacije. Temeljem čl. 3. Zakona o pretvorbi DPO-a, Vlada RH mogla je prenijeti vlasništvo stečenih nekretnina u vlasništvo političkih stranaka prema mjerilima koje utvrdi Hrvatski sabor. U praksi je temeljni problem predstavljalo utvrđenje takvih nekretnina ako iz zemljišne knjige nije sa sigurnošću proizlazilo pravo upravljanja, raspolaganja i korištenja bivših društvenopolitičkih organizacija.

Pokretnine u društvenom vlasništvu na kojima su pravo upravljanja, korištenja ili raspolaganja imale bivše DPO iz čl. 1. toga Zakona postaju vlasništvo političke stranke ili druge osobe koja je pravo upravljanja, korištenja ili raspolaganja na tim pokretninama stekla prije prestanka društveno-političkih organizacija, dok pokretnine za koje se na navedeni način ne utvrdi pravo vlasništva političke stranke, postaju vlasništvo Republike Hrvatske.⁴² Pretvorba stvari bivših DPO-a također je izvršena nakon stupanja na snagu ZVDSP-a, a u skladu s iznimkom od pretvorbe koju propisuje sam ZVDSP.

3.3.1.6. Zemljišta unutar zaštićenih dijelova prirode

Republika Hrvatska je temeljem čl. 40. st. 1. ZZP/94 stekla njegovim stupanjem na snagu 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 Zakona proizlazi da su zemljišta

40 V. čl. 38. st. 11. Zakona o udrugama iz 1997. godine.

41 Narodne novine, broj 81/01. i 11/02.

42 V. čl. 7. st. 1. i 2. Zakona o pretvorbi DPO.

u društvenom vlasništvu unutar nacionalnih parkova i parkova prirode *ex lege* postala vlasništvo RH, ako posebnim propisima već ranije nisu postala vlasništvo RH, kao što su ZPZ/91. ili ZŠ/90.

Očigledno se tim Zakonom htjelo što veći broj zemljišta u dijelovima prirode pod najvišom zaštitom staviti u vlasništvo RH kako bi ta zaštita bila što učinkovitija, a s tim je izvršena i njihova pretvorba prije stupanja na snagu ZVDSP-a. U praksi se pojavilo pitanje odnosi li se odredba čl. 40. st. 1. ZZP-a i na izgrađeno zemljište i građevine, a ne samo na zemljište. Smatramo da je odredba čl. 40. st. 1. ZPZ/94 jasna i da se može odnositi samo na neizgrađeno zemljište.

JLS je također postala vlasnikom nekretnina temeljem manjeg broja posebnih propisa, a što je u zanemarivom broju u odnosu na opći način stjecanja prava vlasništva na nekretninama JLS-a. Tako su, primjerice temeljem čl. 40. ZPZ/94, posebni rezervati, park šume, zaštićeni krajolici, spomenici prirode, spomenici parkovne arhitekture⁴³ postali *ex lege* vlasništvo županija ili Grada Zagreba.

3.3.2. Pretvorba društvenog vlasništva temeljem pretvorbe sredstava (imovine) društvene pravne osobe

Drugi način pretvorbe društvenog vlasništva na stvarima izvršen je posebnim propisima koji su predviđali pretvorbu cjelokupnih sredstava određene pravne osobe. Kod toga je vrlo često bio slučaj da su odredbe tih propisa bile nedorečene, te se postavljalo pitanje može li se uzeti da je njima izvršena pretvorba društvenog vlasništva na stvarima.⁴⁴

3.3.2.1. Imovina zadruga

Zakon o zadrugama iz 1990. godine⁴⁵ izvršio je pretvorbu društvenog vlasništva na dijelu društvene imovine zadruga. U čl. 36. st. 2. ZZ/90 određeno je da imovina zadruge koja je nastala radom i poslovanjem zadruge nakon 1. srpnja 1953. godine postaje zadružno vlasništvo. Stoga je ZZ/90 izvršio djelomičnu pretvorbu društvene imovine zadruga, i to samo one koja je nastala radom i poslovanjem, dok je sva preostala imovina ostala u društvenom vlasništvu.⁴⁶ Donošenjem Zakona o zadrugama iz 1995. godine⁴⁷ imovina nad kojom je izvršena pretvorba društvenog vlasništva u zadružno, temeljem čl. 19. ZZ/95 postala je zajedničko vlasništvo zadrugara. Preostala imovina koja je ostala u društvenom vlasništvu također postaje zajedničko vlasništvo zadrugara pretvorbom vlasništva u skladu sa ZZ/95, pod pretpostavkom da se ne radi

43 V. čl. 3. st. 1. al. 3.-8. ZPZ/94.

44 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.

45 Službeni list SFRJ, broj 3/90., a koji je preuzet Zakonom o preuzimanju saveznih zakona iz područja organizacije i poslovanja gospodarskih subjekata koji se u RH primjenjuju kao republički propisi (Narodne novine, broj 53/91.) – dalje ZZ/90.

46 Ta druga imovina odnosila se prvenstveno na nekretnine koje su zadrugama besplatno prenijele općine ili drugi društvenopravni subjekti.

47 Narodne novine, broj 36/95. – dalje ZZ/95.

o poljoprivrednom zemljištu koje je već temeljem ZPZ/91 postalo vlasništvo RH, odnosno nad kojim je već ranije posebnim zakonima provedena pretvorba društvenog vlasništva.

3.3.2.2. Sredstva JNA i SSNO na području Republike Hrvatske

Uredbom o preuzimanju sredstava JNA i Saveznog sekretarijata za narodnu obranu (SSNO), RH je postala vlasnik društvenih sredstava na njezinom teritoriju, kojima je kao sredstvima Federacije upravljala i raspolagala bivša JNA i SSNO. Stupanjem na snagu te Uredbe, RH 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 se neki nalazili na vrlo atraktivnim lokacijama u velikim gradovima. Tom je uredbom ujedno izvršena pretvorba društvenog vlasništva stvari u društvenom vlasništvu kojima je na području Republike Hrvatske upravljala i raspolagala JNA i SSNO.

Uknjižba prava vlasništva nekretnina na Republiku Hrvatsku vršila se bez većih problema ako 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 RH na ovakvim nekretninama od osoba koje su se formalno vodile upisane u zemljišnim knjigama.

3.3.2.3. Sredstva određenih pravnih osoba na teritoriju Republike Hrvatske

Članak 3. Uredbe o preuzimanju sredstava određenih pravnih osoba Republika Hrvatska je postala vlasnik sredstava (uključujući nekretnine i pokretnine) 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 zabrani raspolaganja i prijenosu sredstava određenih pravnih osoba na području Republike Hrvatske.⁴⁸ Također se radilo o velikom broju nekretnina koje su se nalazile jednim dijelom na vrlo atraktivnim lokacijama u gradovima, a to u turističkim mjestima uz obalu.⁴⁹

48 Narodne novine, broj 39/91., 44/91., 52/91. i 5/92.

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

3.3.2.4. Sredstva zdravstvenih ustanova

Temeljem čl. 180. st. 2. ZZZ/93 društvena sredstva na kojima su pravo raspolaganja imale zdravstvene ustanove postaju sredstva zdravstvene ustanove, a vlasnik zdravstvene ustanove postaje RH. Nakon donošenja ovog Zakona u praksi se vrlo često pogrešno tumačilo da je pretvorba sredstava zdravstvenih ustanova izvršena tako da je vlasnik istih postala Republika Hrvatska, a što je pogrešno tumačenje jer je stupanjem na snagu navedenoga Zakona postala vlasnik zdravstvenih ustanova, što ispravno znači njihov osnivač. Stoga se ne može tumačiti da zdravstvene ustanove kao samostalne pravne osobe nisu postale vlasnikom sredstava koje koriste, uključujući pokretnine i nekretnine.⁵⁰

3.3.2.5. Sredstva društvenopravnih osoba koje postaju javne ustanove

Temeljem čl. 78. st. 1. ZU/93 sve društvenopravne osobe koje ispunjavaju uvjete iz čl. 1. st. 2. Zakona postaju javne ustanove čiji je osnivač Republika Hrvatska.⁵¹ Time je izvršena pretvorba i svih nekretnina i pokretnina tih društvenih pravnih osoba koje su obavljale djelatnosti iz čl. 1. st. 2. navedenog Zakona, a nisu se organizirale kao društvena poduzeća, zadruge i društvene organizacije. Iako ZU/93 izričito ne navodi da sredstva društvenopravnih osoba koje ispunjavaju uvjete iz čl. 1. st. 2. tog Zakona, postaju vlasništvo javnih ustanova, taj zaključak proizlazi iz općih odredbi o ustanovama u koje se upisuju u registar ustanova i mogu biti vlasnici pokretnih i nepokretnih stvari.⁵²

3.3.2.6. Ostali posebni propisi

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

Tako je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o redovnim sudovima⁵³ u čl. 78. st. 1. određen prijenos nekretnina i sredstava općina, koje koriste općinski sudovi, kao i prava i obveza općinskih sudova na RH s 1. siječnja 1991. godine. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o javnom tužilaštvu⁵⁴ u čl. 28. st. 1. na isti je način određeno da se na Republiku Hrvatsku prenose nekretnine i sredstava općina, koje koriste općinska javna tužilaštva, kao i prava i obveza općinskih javnih tužilaštva.

50 Tako i VSRH u odluci Rev-851/08 od 17. lipnja 2010.

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

52 V. čl. 2. i 4. ZU/93

53 Narodne novine, broj 16/90.

54 Narodne novine, broj 16/90.

Za razliku od navedenih zakona, Zakonom o državnom pravobraniteljstvu⁵⁵ u čl. 91. određeno je da Republika Hrvatska stječe u vlasništvo imovinu dosadašnjih javnih pravobraniteljstava čija su sjedišta u sjedištu općina, županija i Grada Zagreba.

Postoji daljnja grupa zakona koji su također odredili da se imovina, pa tako i nekretnine i pokretnine, preuzima Republika Hrvatska, ali u kojima nije nedvojbeno jasno određeno da se to preuzimanje vrši u vlasništvo RH. Takva su rješenja u odnosu na nekretnine i pokretnine (prostorije i opremu) bivših ureda za obranu⁵⁶ koji su se nalazili u općinama, u odnosu na prostorije i opremu bivših općinskih uprava prihoda⁵⁷ te u odnosu na nekretnine, pokretne stvari i druga sredstva općinskih i gradskih sekretarijata za unutarnje poslove, koji su preneseni na korištenje bez naknade na Ministarstvo unutarnjih poslova s 1. siječnja 1990. godine.⁵⁸

ZLSU/92 u čl. 87. st. 1. odredio je da će općine, gradovi i županije utemeljene Zakonom o područjima županija, gradova i općina u RH,⁵⁹ preuzeti nekretnine, pokretnine, financijska sredstva te prava i obveze dosadašnjih općina čiji su sljednik u roku od šest mjeseci od dana konstituiranja predstavničkog tijela tih jedinica. Primarno se preuzimanje trebalo izvršiti sporazumno, a u protivnom odluku o diobi imovine donosila bi arbitraža koju je imenovala Vlada Republike Hrvatske.⁶⁰ ZLSU/92 također ne navodi da imovinu bivših općina preuzimaju u vlasništvo novoosnovane jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.⁶¹

U svim tim slučajevima smatram da treba imati u vidu odredbe Ustava RH koje su odredile jednovrsnost prava vlasništva i ukinule društveno vlasništvo. Te se norme trebaju tumačiti u skladu s ciljem i svrhom, a koja je zasigurno u činjenici ukidanja društvenog vlasništva i vršenja pretvorbe u pravo vlasništva. Ukoliko se određenim posebnim propisima to ne bi moglo protumačiti, pretvorba sredstava i imovine tih pravnih osoba bila bi izvršena po općim odredbama ZVDSP-a.

3.3.3. Pretvorba društvenog vlasništva na stvarima pretvorbom pravne osobe

ZPDP koji je stupio na snagu 1. svibnja 1991. godine osnovni je pretvorbeni zakon koji uređuje materiju pretvorbe poduzeća s društvenim kapitalom u poduzeća u kojima je poznat vlasnik. Pretvorba prema ZPDP-u bit će posebno prikazana i analizirana u dijelu ovog rada u kojem će se iznijeti pretpostavke za vlasništvo trgovačkog društva kao pravnog sljednika društvenog poduzeća (čl. 390.a ZVDSP), a stoga će se iznijeti i primjena ZP-a, te ZTOGZ-a i ZUDI-ja.

55 Narodne novine, broj 75/95.

56 V. čl. 47. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obrani (Narodne novine, broj 49/93.).

57 V. čl. 25. Zakona o poreznoj upravi (Narodne novine, broj 75/93. i 71/99.).

58 V. čl. 108. Zakona o unutarnjim poslovima (Narodne novine, broj 55/89., 16/90., 47/90., 19/91. i 29/91. – pročišćeni tekst).

59 Narodne novine, broj 90/92., 2/93., 58/93., 10/94. i 29/94.

60 V. čl. 87. st. 2. ZLSU/92.

61 VSRH je u odluci Rev- 19/08 zauzeo jasno pravno stajalište da Zakonom o poreznoj upravi iz 1993. godine i ZLSU/92 nije izvršena pretvorba društvenog vlasništva na imovini bivših općinskih uprava prihoda, odnosno na imovini bivših općina. Autor smatra da je takva odluka podložna kritici, jer ne tumači odredbe navedenih zakona u skladu s odredbom Ustava RH kojom je ukinuto društveno vlasništvo.

Pretvorba stvari u društvenom vlasništvu, osim u ZPDP-om, vršena je drugim posebnim zakonima pretvorbom društvenopravnih osoba koje su imale pravo upravljanja, korištenja i raspolaganja na takvim stvarima. Tako je izvršen postupak pretvorbe javnih poduzeća⁶², a samim time i nekretnina i pokretnina koje su bile na upravljanju, korištenju i raspolaganju njihovih prednika u doba društvenog vlasništva.

Pretvorba vlasništva na stvarima u društvenom vlasništvu vršena je i drugim pojedinačnim zakonima kojima je vršena pretvorba čitave pravne osobe, primjerice Zakonom o pretvorbi Zagrebačkog velesajma⁶³ i Zakonom o komunalnom gospodarstvu.⁶⁴ Međutim, kao što je navedeno, osnovni pretvorbeni zakon koji je regulirao pretvorbu cjelokupne pravne osobe, a time i pretvorbu stvari u društvenom vlasništvu na kojima su te pravne osobe imale pravo upravljanja, korištenja i raspolaganja je ZPDP.

4. PRETVORBA DRUŠTVENOG VLASNIŠTVA NA STVARIMA TEMELJEM ZPDP

Kao što je uvodno napomenuto, ZPDP je osnovni pretvorbeni propis koji je regulirao pretvorbu cjelokupne pravne osobe, a što je značilo i pretvorbu stvari u društvenom vlasništvu koje su činile društveni kapital u smislu ZPDP-a. Odredbama ZPDP-a koji je stupio na snagu 1. svibnja 1991. godine uređuje se pretvorba poduzeća s društvenim kapitalom u poduzeće kojem je određen vlasnik.⁶⁵ Pretvorbom društvenog poduzeća nastaje dioničko društvo ili društvo s ograničenom odgovornošću koje ima u cjelini poznatog vlasnika.⁶⁶

ZPDP se primjenjuje na sva poduzeća sa sjedištem u RH,⁶⁷ osim na banke i druge financijske organizacije i organizacije za osiguranja te druge pravne osobe koje su osnovane na temelju posebnih propisa.⁶⁸ Jedna od odredbi ZPDP-a koja je izazvala dosta dvojbi odnosi se na to da je trgovačko društvo koje je nastalo pretvorbom društvenog poduzeća pravni sljednik toga društvenog poduzeća i nastaje upisom u

62 V. Zakon o Hrvatskim željeznicama (Narodne novine, broj 42/90.), Zakon o osnivanju javnog hrvatskog poštanskog i telekomunikacijskog poduzeća (Narodne novine, broj 42/90.), Zakon o osnivanju javnog poduzeća Ina (Narodne novine, broj 42/90.), Zakon o osnivanju javnog poduzeća Narodne novine (Narodne novine, broj 47/90.), Zakon o elektroprivredi (Narodne novine, broj 31/90. i 47/90.) i dr.

Zakonom o izmjenama Zakona kojim su osnovana javna poduzeća (Narodne novine, broj 61/91. i 64/91.) izvršen je ispravak u pogledu pretvorbe prava vlasništva na sredstvima javnih poduzeća na način da su brisane odredbe svih posebnih zakona gdje je bilo određeno da je RH vlasnik sredstava javnih poduzeća te je navedeno da su sredstva vlasništvo samih javnih poduzeća kao samostalnih pravnih osoba.

63 Narodne novine, broj 55/96.

64 Narodne novine, broj 36/95., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 26/03. – pročišćeni tekst, 82/04. i 178/04.

65 V. čl. 1. ZPDP-a.

66 V. čl. 4. ZPDP-a.

67 V. čl. 3. st. 1. ZPDP-a.

68 V. čl. 1. st. 3. ZPDP-a.

sudski registar.⁶⁹ Upravo tumačenjem te odredbe pokušalo se u razdoblju do donošenja ZP-a i ZVDSP-a uknjižiti pravo vlasništva na trgovačka društva nastala pretvorbom i onih nekretnina koje nisu procijenjene u društveni kapital kod pretvorbe.⁷⁰ Jedno od osnovnih pitanja prema ZPDP-u je utvrđenje društvenog kapitala poduzeća i nad kojim je izvršena pretvorba društvenog vlasništva. Kod toga su upravo nekretnine predstavljale najvrijedniji i najveći dio društvenog kapitala nekog poduzeća.

4.1. Utvrđenje društvenog kapitala koji se sastoji od nekretnina

Društveni kapital je prema ZPDP-u 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.⁷¹ U društveni kapital ne ulazi poljoprivredno zemljište koje je vlasnicima oduzeto nakon 15. svibnja 1945. godine.⁷² Društvena poduzeća bila su dužna dostaviti Hrvatskom fondu za privatizaciju (u daljnjem tekstu HFP) pri podnošenju zahtjeva za davanje suglasnosti na namjeravanu pretvorbu određene isprave i dokumentaciju.⁷³ Za utvrđenje nekretnina koje čine društveni kapital poduzeća posebno su značajni bili elaborat o procjeni vrijednosti poduzeća koji sadrži knjigovodstvenu i procijenjenu vrijednost poduzeća kao i dokazi o pravu korištenja nekretnina.

S 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 upute⁷⁴ 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 procjene društvenoga 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 društvenoga kapitala odnosila se na činjenicu da su u društveni kapital procjenjivana i zemljišta koja su posebnim propisima već postala vlasništvo drugih pravnih osoba. To se prije svega odnosi na poljoprivredno zemljište koje temeljem čl. 3. ZPZ/91 postalo vlasništvo Republike Hrvatske. ZPZ/91 stupio je na snagu 23. srpnja 1991. godine pa se moglo dogoditi da je u razdoblju od dana stupanja na snagu ZPDP 1. svibnja pa do 23. srpnja 1991. godine

69 V. čl. 6. st. 2. ZPDP-a.

70 Tek je ZVDSP u čl. 390. propisao kao jednu od iznimaka primjenu odredbi članka 360.-365. o pretvorbi društvenog vlasništva, ako stvar nije bila procijenjena u društveni kapital kod pretvorbe.

71 V. čl. 2. st. 1. ZPDP-a.

72 V. čl. 2. st. 2. ZPDP-a.

73 V. čl. 11. ZPDP-a.

74 V. Upute za provedbu čl. 11. Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća koje je donio ravnatelj Agencije za restrukturiranje i razvoj na temelju članka 45. ZPDP-a (Narodne novine, broj 26/91. i 99/03.).

takva procjena bila valjana. Međutim, potrebno je napomenuti da ni jedna pretvorba društvenog poduzeća nije izvršena u tako kratkom roku od nepunih 3 mjeseca.

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/90. 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-a i primjene čl. 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.⁷⁵

Kod utvrđenja i procjene društvenoga kapitala poseban problem predstavljala je procjena objekata kod pretvorbe, a koji su izgrađeni na pomorskom dobru. Između društvenih poduzeća koja su bila obvezna provesti pretvorbu prema ZPDP-u bilo je i onih koja su u cijelosti ili dijelom imali imovinu koja se nalazila na pomorskom dobru.⁷⁶

Društvena poduzeća su bila dužna u procjenu vrijednosti društvenoga kapitala uključiti sve nekretnine koje su vodili u svojoj poslovnoj aktivni 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 aktivni poduzeća i podlijegala 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 stvarnopravnog reguliranja takve procjene i uknjižbe bilo kakvih stvarnih prava u zemljišne knjige. Sve navedeno u svezi s procjenom društvenoga kapitala kod pretvorbe izazvalo je kod uknjižbe prava vlasništva trgovačkih društava nastalih pretvorbom velike dvojbe i razna tumačenja, te je dovelo do niza pogrešnih i nepravilnih uknjižbi koje su iza toga dovele do niza sudskih postupaka.

75 HFP je u to vrijeme uvažavao stavove tadašnjeg Ministarstva turizma i Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i stambeno-komunalnih poslova u svezi s statusom građevinskog zemljišta u turističkim zonama. Ti su stavovi 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 RH ili jedinica lokalne samouprave koje bi daljnja raspolaganja vršila putem koncesija. Takav je pristup stvorio velike probleme donošenjem ZP-a u svezi s primjenom čl. 47. tog zakona.

76 Prema tadašnjim procjenama HFP-a, 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 je navedeno kako se u postupku pretvorbe utvrđivao društveni kapital koji se između ostalog odnosio na nekretnine i gdje je dolazilo do situacija kada u procjenu nisu ulazile nekretnine, a trebale su biti obuhvaćene pretvorbom. S druge strane dolazilo je do procjene nekretnina koje nisu mogle činiti društveni kapital poduzeća jer su po drugim posebnim propisima već ranije postale vlasništvo drugih pravnih osoba, prije svega Republika Hrvatska. Ako se takvoj situaciji priboji nesređeno zemljišnoknjižno stanje, a koje je velikim dijelom bilo rezultat potpune zanemarenosti zemljišnih knjiga u doba društvenog vlasništva, dolazi se do zaključka kako je u pogledu uknjižbe nekretnina bivših društvenih poduzeća nakon provedene pretvorbe postojao čitav niz problema i dvojbi.

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

4.2.1. Postupanje zemljišnoknjižnih sudova do donošenja ZP-a

Nakon provedene pretvorbe, novonastala trgovačka društva raspolagala su rješenjem HFP-a 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 navedena rješenja HFP-a nisu sadržavala, a poduzeće je eventualno raspolagalo zemljišnoknjižnim izvatkom iz kojeg je bilo vidljivo da se predmetna nekretnina vodi upisana kao društveno vlasništvo s pravom korištenja prednika tog poduzeća.⁷⁷ Rješenje o pretvorbi određenog poduzeća sadržavalo je samo ukupno utvrđenu vrijednost društvenoga kapitala, ukupan broj dionica i nominalnu vrijednost dionica. Rješenje o pretvorbi samo je iznimno sadržavalo dopunske podatke o rezervaciji dionica ako se vodio spor oko neke nekretnine.⁷⁸

77 Vrlo često poduzeća nisu mogla predočiti relevantni zk. izvadak 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.

78 To se odnosilo, primjerice, na situaciju kada je bio u tijeku spor o tomu spada li određena nekretnina u temeljni kapital društvenog poduzeća, odnosno je li 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 uknjižba.⁷⁹

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-a iz čl. 12. ZPDP-a i uvidom u potvrdu trgovačkog suda o upisu u sudski registar pretvorbom nastalog trgovačkog društva. Zapravo se radilo o promjeni naziva ovlaštenika stvarnog prava, statusnoj promjeni te o uknjižbi prava vlasništva umjesto prava korištenja.⁸⁰

Takvo postupanje moglo je dovesti do pogrešnog upisa jer se moglo raditi o nekretnini koja nije bila obuhvaćena elaboratom o procjeni ili je bila obuhvaćena, a nije mogla i smjela to biti, i gdje se, primjerice, radilo o poljoprivrednom zemljištu iz čl. 2. st. 2. ZPDP-a, 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 društvenoga kapitala iz kojeg se pokušavalo utvrditi je li nekretnina obuhvaćena procjenom ili ne. Također su neki sudovi već tada tražili potvrdu o vrsti zemljišta kako bi anulirali sumnju radi li se o poljoprivrednom zemljištu koje nije moglo biti predmetom pretvorbe. Međutim, u većini slučajeva u prvom razdoblju zemljišnoknjižni sudovi su vršili upise prava vlasništva novonastalih trgovačkih društava u svim onim slučajevima gdje su imali upisano pravo korištenja na prednika trgovačkog društva bivše društveno poduzeće.

Zemljišnoknjižni sudovi pozivali su se na odredbu čl. 1. ZPDP-a gdje je određeno da pretvorbom iz poduzeća s društvenim kapitalom nastaje poduzeće kojem je određen vlasnik. Pozvali su se i na čl. 6. st. 3. ZPDP-a kojim se određuje da je novonastalo trgovačko društvo nakon upisa u sudski registar pravni sljednik poduzeća koje je prestalo postojati.

Zemljišnoknjižni su stoga u razdoblju do donošenja ZP-a nejednako postupali, što je doprinjelo činjenici da su 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, posebnim propisima. Takvo je stanje trajalo sve do stupanja na snagu ZP-a odnosno prije toga do donošenja Uputa za primjenu čl. 7. st. 3. ZPDP-a⁸¹ koje je donio HFP.

79 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 sredeno. 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 je moglo pribaviti isprave kojima bi moglo ishoditi takav upis.

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

81 V. Narodne novine, broj 42/95.

4.2.2. Postupanje zemljišnoknjižnih sudova nakon donošenja ZP-a

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

Nakon donošenja ZP-a 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, te su tako onemogućili uknjižbu prava vlasništva na nekretninama trgovačkih društava nakon pretvorbe na dulje razdoblje. Rješenja nisu davala odgovor na pitanje je li neka nekretnina pogrešno procijenjena kod pretvorbe, već su zato bili potrebni drugi dokazi.⁸² Potrebno je napomenuti da je HFP i prije stupanja na snagu ZP-a donio Upute za primjenu čl. 7. st. 3. ZPDP-a,⁸³ koje su sadržavale jednaku mogućnost izdavanja rješenja o iskazu nekretnina kao i kasnije rješenje u ZP-a koje je doneseno devet mjeseci kasnije.

U svakom slučaju odredba čl. 42. ZP-a doprinijela je pravilnijem i cjelovitijem postupanju zemljišnoknjižnih sudova, iako rješenje iz čl. 42. ZP-a 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 pravima⁸⁴ izmijenjen je ZVDSP tako da je dodan čl. 390.a. Ta je promjena stupila na snagu tek 2006. godine ili deset godina nakon donošenja ZP-a, odnosno petnaest godina nakon donošenja ZPDP-a. Odredbom čl. 390.a ZVDSP-a regulirano je kada se novonastalo trgovačko društvo može smatrati pravnim sljednikom društvenog poduzeća i vlasnikom nekretnine bivšega društvenog poduzeća.

Prvi je uvjet da su nekretnine, koje su na dan procjene vrijednosti temeljnoga kapitala u postupku pretvorbe, bile u društvenom vlasništvu i s pravom upravljanja, korištenja i raspolaganja društvenog poduzeća.⁸⁵ Drugi je uvjet da su nekretnine mogle biti predmetom stjecanja prava vlasništva, odnosno da se radi o nekretninama koje nisu u nevlasničkom režimu. Treći se uvjet odnosio na to da je nekretnina procijenjena u kapital društvenog poduzeća i da je iskazana u kapitalu društva po nadležnom tijelu, a to bi se zapravo odnosilo na iskaz nekretnina iz uputstva HFP-a iz 1995. godine odnosno na odredbu čl. 42. ZP-a. Zakonodavac je naknadno želio „pokriti“ i razjasniti

82 Primjerice kao dokaz da se ne radi o poljoprivrednom zemljištu koje je *ex lege* prije pretvorbe postalo vlasništvo RH tražila se potvrda nadležnog upravnog tijela o vrsti zemljišta 23. srpnja 1991., kao dana stupanja na snagu ZPZ/91.

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

84 V. Narodne novine, broj 79/06.

85 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.

pretpostavke stjecanja prava vlasništva na nekretninama bivših društvenih poduzeća, ali smatramo kako je ta odredba donesena prekasno, nakon što je već provedena pretvorba i privatizacija društvenih poduzeća.

U svezi s problematikom privatizacije jedna od najkontroverznijih odredbi koja je razvila razna tumačenja i probleme u praksi bila je odredba čl. 47. ZP-a. U primjeni ove odredbe ZP-a razvila se praksa HFP-a, dok su je s druge strane novonastala trgovačka društva, i to posebice ona iz turističkog sektora, drugačije tumačila.

5. POSTUPANJE PO ČLANKU 47. ZP-A

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

Iz ove odredbe ZP-a proizlazilo bi da je HFP postajao *ex lege* vlasnik nekretnina stupanjem na snagu ZP-a uz uvjet da nisu procijenjene u vrijednosti društvenoga 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 kako su se mogle dokazati pretpostavke za *ex lege* stjecanje prava vlasništva HFP-a, te kako i u kojem postupku se dokazivalo nepostojanje pretpostavki za obnovu postupka i da se ne radi o tehnološkoj cjelini s ostalim nekretninama. ZP o tomu nije davao jasne i nedvojbene odgovore.

S obzirom na to da je postupak donošenja rješenja o suglasnosti na namjeravanu pretvorbu bio upravni postupak gdje su se primjenjivale odredbe Zakona o općem upravnom postupku,⁸⁶ razvidno je da se za obnovu postupka morao provesti upravni postupak u kojem se utvrđivalo eventualno postojanje ili nepostojanje razloga za obnovu postupka.⁸⁷ Također je u istom postupku HFP trebao utvrditi razloge postoje li moguće pretpostavke koje bi u slučaju prijena imovine na HFP utjecale na postojeću tehnološku cjelinu. Dakle, da bi se mogla primijeniti odredba čl. 47. ZP-a potrebno je da HFP na prijedlog stranke ili po službenoj dužnosti provede upravni postupak u kojem je utvrđivao relevantno činjenično stanje i kojim će se donijeti odluke koje će biti u odnosu na nekretnine temelj za uknjižbu prava vlasništva HFP-a ili novonastalog trgovačkog društva. Upravno-sudska praksa u cijelosti je potvrdila takvo postupanje HFP-a.⁸⁸

5.1. Postupanje HFP-a po čl. 47. ZP-a

Ako se utvrdilo da određena nekretnina nije bila obuhvaćena procjenom kod pretvorbe, HFP je po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranke u upravnom postupku utvrđivao radi li se o nekretnini koja je činila temeljni kapital bivšega društvenog

86 V. Narodne novine, broj 53/91. i 103/96. – dalje ZOUP/91.

87 V. čl. 249. ZOUP/91.

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

poduzeća, nije li ista procijenjena kod pretvorbe, nije li se radilo o nekretnini koja bi prije pretvorbe *ex lege* postala vlasništvo neke druge pravne osobe⁸⁹, nije li se radilo o pretpostavkama za obnovu postupka pretvorbe i da prijenos na HFP-a ne bi utjecao na tehnološku cjelinu. Nakon toga se donosilo rješenje kojim se predmetna nekretnina prenosila sukladno čl. 47. ZP-a na HFP, a koje je na temelju pravomoćnosti bilo tabularna isprava za upis u zemljišne knjige.

U odnosu na obnovu postupka, potrebno je napomenuti da s obzirom na odredbe ZOUP/91 u čl. 252. o objektivnom roku od pet godina od donošenja rješenja za traženje obnove, da je u praksi taj rok vrlo često istekao i zapravo vrlo rijetko je bilo pretpostavki za obnovu postupka.⁹⁰ Međutim, stajalište HFP-a bilo je da je ZP *lex specialis*, te da predviđa specifičnu obnovu postupka pretvorbe bez obzira na rokove iz ZOUP/91. Takvo je stajalište zasigurno podložno kritici s obzirom na to da je HFP provodio upravni postupak kako bi se utvrdile pretpostavke za primjenu čl. 47. ZP-a.

U svakom slučaju u odnosu na pitanje je li neka nekretnina činila tehnološku cjelinu, treba navesti da se radilo o faktičnom pitanju koje je ovisilo o svakom konkretnom slučaju. Navedeni upravni postupak mogao je biti dugotrajan ako se zainteresirano trgovačko društvo protivilo stajalištu HFP-a i ako je koristilo pravne lijekove i sudsku zaštitu. U cijelom tom razdoblju predmetna nekretnina se zapravo nalazila u određenom vakuumu i formalnopravno u statusu društvenog vlasništva i njome se nije moglo raspolagati.

Kada je HFP utvrdio da nekretnina čini tehnološku cjelinu u odnosu na ostale nekretnine koje su procijenjene, kao i u odnosu na djelatnost samog trgovačkog društva, donosio je rješenje kojim se davala suglasnost da se vrijednost temeljnoga kapitala konkretnog društva poveća za procijenjenu vrijednost nekretnine. U rješenju se pozivala uprava trgovačkog društva da sazove skupštinu društva, te da na istoj predloži donošenje odluke o povećanju temeljnoga kapitala u korist HFP-a,⁹¹ te da HFP dostavi ovjerovljenu presliku rješenja o upisu povećanja temeljnog-a kapitala u sudski registar i ovjerovljenu presliku iz knjige dionica u korist HFP-a i to sve u određenom roku u rješenju.

Kod takvog postupanja trgovačko društvo je moralo donijeti odluku o povećanju temeljnoga kapitala u korist HFP-a. Ta se odluka morala donijeti na skupštini temeljem glasova koji predstavljaju najmanje tri četvrtine temeljnoga kapitala zastupljenog na glavnoj skupštini.⁹² U čl. 308. st. 1. ZTD određeno je pravo prvenstva pri upisu novih dionica, što znači da je kod povećanja temeljnoga kapitala pravo dosadašnjih dioničara na upis novih dionica koje razmjerno odgovaraju njihovom dotadašnjem udjelu.

Stoga, da se moglo provesti povećanje temeljnoga kapitala sukladno čl. 47.

89 To se prije svega odnosilo na razgraničenje poljoprivrednog i građevinskog zemljišta 23. srpnja 1991., a isto se dokazivalo potvrdom nadležnog upravnog tijela o vrsti zemljišta.

90 Iznimka je samo u odnosu na čl. 249., točke 2., 3. i 5. ZOUP-a.

91 V. čl. 304. do 341. Zakona o trgovačkim društvima (Narodne novine, broj 111/93., 34/99., 121/99., 52/00., 118/03., 107/07., 146/08., 137/09., 152/11., 111/12., 114/12. i 68/13. – dalje ZTD).

92 V. čl. 304. ZTD-a. Statutom se može odrediti da je za to potrebna i drugačija većina, s time da ne može biti manja od većine glasova koji predstavljaju dvije trećine temeljnog kapitala zastupljenog na glavnoj skupštini pri donošenju odluke.

ZP-a bilo je potrebno da skupština trgovačkog društva donese odluku da se isključuje pravo prvenstva dioničara pri upisu dionica, a koja se donosi glasovima na skupštini koju predstavljaju tri četvrtine glasova temeljnoga kapitala zastupljenog na glavnoj skupštini. To proizlazi iz čl. 308. st. 4. ZTD-a. Ako je trgovačko društvo u cijelosti prihvatilo rješenje HFP-a i provelo sve navedene radnje sukladno ZTD-u, dolazilo se do nove vlasničke strukture u trgovačkom društvu i HFP je mogao čak postati većinski dioničar, odnosno vlasnik udjela tog trgovačkog društva.

Nakon što je rješenje postalo pravomoćno, a trgovačko društvo u određenom roku nije povećalo temeljni kapital u korist HFP-a, donosilo se rješenje o prijenosu na HFP predmetnih nekretnina. U nekim slučajevima dolazilo je do dugotrajnih postupaka u svezi s procjenom nekretnina za koje se tražila obnova postupka, odnosno tvrdilo da čine tehnološku cjelinu, jer zavisno o procjeni dolazilo je do povećanja temeljnoga kapitala i novih odnosa između dosadašnjih dioničara i HFP-a.

Ako su određene nekretnine koje nisu procijenjene kod pretvorbe, bile uknjižene kao vlasništvo novonastalog trgovačkog društva, a do čega je uglavnom došlo zbog prakse zemljišnoknjižnih sudova do donošenja ZP-a, HFP je prije svega pokretao tužbe radi utvrđenja prava vlasništva u smislu čl. 47. ZP-a.⁹³ Mišljenje autora je da je izravno pokretanje parnice bilo ispravno rješenje jer je očigledno da je trgovačko društvo smatralo da je steklo pravo vlasništva i da ne želi, ni u slučaju pretpostavki za obnovu, odnosno ako su nekretnine činile tehnološku cjelinu, povećati temeljni kapital na ranije opisani način.

Kao jedna od osnovnih pretpostavki donošenja rješenja HFP-a u smislu čl. 47. ZP-a kojim se određena nekretnina prenosila u vlasništvo HFP-a, je 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 nije činila temeljni kapital.⁹⁴

Prema stajalištu HFP-a, a koje je u cijelosti prihvatila i sudska praksa, u takvoj se situaciji nije radilo o pretpostavkama iz čl. 47. ZP-a. Ako se nije moglo utvrditi tko je bio stvarni nositelj prava korištenja, upravljanja ili raspolaganja takve nekretnine, tada se radilo o pretpostavci iz čl. 362. st. 3. ZVDSP-a, odnosno o predmnjevi vlasništva Republike Hrvatske na toj nekretnini.⁹⁵

93 To pod pretpostavkom da trgovačko društvo nije bilo spremno dobrovoljno prihvatiti postupanje HFP-a u upravnom postupku po čl. 47. ZP-a, a s obzirom na to da je već uknjiženo kao nositelj prava vlasništva predmetne nekretnine.

94 Takva je nekretnina 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.

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

5.2. Suprotna stajališta u primjeni članka 47. ZP-a

U svezi s primjenom čl. 47. ZP-a u dijelu stručne javnosti, a prije svega kod dijela gospodarskih subjekata,⁹⁶ zauzimalo se drugačije stajalište od iznesenog. Pokušavali su 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 temelj za takvo stajalište pronalazio se u odredbi čl. 6. st. 2. ZPDP-a koji određuje 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 navodile su se odredbe ZVDSP-a o načelu jednovrsnosti nekretnine,⁹⁷ odnosno o pravnom sjedinjenju zemljišta i zgrade.⁹⁸

Takvo je stajalište tumačilo odredbu čl. 47. ZP-a na način da su nekretnine koje nisu bile procijenjene kod pretvorbe u društveni kapital, a činile su tehnološku cjelinu s ostalim nekretninama, *ex lege* postale vlasništvo novonastalih trgovačkih društava, koje je moglo prijedlogom za uknjižbu i dokazom da se radi o tehnološkoj cjelini izvršiti uknjižbu svog temeljem zakona stečenog prava vlasništva. Zauzimalo se sasvim suprotno stajalište od stajališta HFP-a gdje je jedino u upravnom postupku bilo moguće utvrđivati postojanje ili nepostojanje pretpostavki iz čl. 47. ZP-a. Takvo drugačije stajalište je neprihvatljivo s obzirom na odredbu čl. 390.a ZVDSP-a 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 nije bilo mogućnosti stjecanja prava vlasništva. Potpuno je neprihvatljivo da se članak 47. ZP-a tumačio 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.

5.3. Ustavnosudska praksa u svezi s primjenom članka 47. ZP-a

Ustavni sud Republike Hrvatske svojim rješenjem od 1. lipnja 2006.⁹⁹ odbio je prijedlog više predlagatelja za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Republike Hrvatske čl. 47. ZP-a. Autor smatra da su tom odlukom bile otklonjene sve dvojbe u svezi sa suprotstavljenim stajalištima glede primjene čl. 47. ZP-a, odnosno Ustavni sud RH je u cijelosti prihvatio da je čl. 47. ZP-a u skladu s Ustavom RH i da je dotadašnje postupanje HFP-a u skladu s Ustavom RH.

Predlagatelji, prije svega grupa turističkih poduzeća koja su posjedovala

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

97 V. čl. 9. ZVDSP-a.

98 V. čl. 367. do 369. ZVDSP-a.

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

nekretnine uz obalu, naveli su da čl. 47. ZP-a nije u skladu s čl. 3., 48. st. 1., 49., 50. i 89. st. 4. Ustava Republike Hrvatske, odnosno s odredbom čl. 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.¹⁰⁰ Također su istakli neusklađenost čl. 47. ZP-a s odredbama ZVDSF-a i Zakona o naknadi.

Smatrali su da su pravni sljednici društvenih poduzeća nakon pretvorbe, te da su postali univerzalni sukcesori njihove cjelokupne imovine, pa tako i nekretnina bivših društvenih poduzeća i da čl. 47. ZP-a zapravo predstavlja naknadno izvlaštenje stečenog prava vlasništva. Isticali su da nesmetano posjeduju i koriste neprocijenjene nekretnine, te da su te nekretnine uredno prijavili kod pretvorbe društvenog vlasništva, ali su one izostavljene iz pretvorbe.

Neusklađenost s odredbama Konvencije predlagatelji su obrazlagali činjenicom da je HFP u primjeni čl. 47. ZP-a donosio upravne akte u upravnom postupku protiv kojih se može pokrenuti upravni spor, a da tadašnji Upravni sud RH nije bio sud pune nadležnosti, pa im je bilo uskraćeno pravo na odlučivanje pred neovisnim i nepristranim sudom.

Iz navedenih ili sličnih razloga prijedlog za ocjenu ustavnosti čl. 47. ZP-a podnijelo je nekoliko fizičkih osoba, odnosno odvjetnika, te su svi zajedno tvrdili da je čl. 47. ZP-a suprotan s Ustavom RH, odnosno odredbama Ustava RH o nepovredivosti vlasništva i vladavini prava, kao i o zabrani retroaktivnosti.

Ustavni sud RH nije prihvatio prijedloge za ocjenu ustavnosti čl. 47. ZP-a iz navedenih razloga, te je zauzeo jasno stajalište da je čl. 47. ZP-a odredba kojom je propisano postupanje u odnosu na neprocijenjene nekretnine i koji provodi HFP. Zaključio je da se kod neprocijenjenih nekretnina ne može raditi o stečenom pravu vlasništva novonastalih trgovačkih društava, pa da nema niti povrede prava vlasništva, a također da nisu utemeljeni navodi da bi postupanje HFP-a bilo u suprotnosti s čl. 6. Konvencije jer se postupak provodio prema ZOUP/91, a sudska zaštita je bila osigurana pred tadašnjim Upravnim sudom Republike Hrvatske u smislu čl. 19. st. 2. Ustava Republike Hrvatske. Nadalje, Ustavni sud Republike Hrvatske naveo je da čl. 47. ZP-a nije u suprotnosti niti s čl. 89. st. 4. Ustava RH 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-a.

Ta je odluka Ustavnog suda RH u cijelosti otklonila dvojbu oko primjene čl. 47. ZP-a do stavljanja izvan snage ZP-a, ali nije isključila potrebu preciziranja postupanja po čl. 47. ZP-a, kao i potrebu donošenja posebnih zakona koji su u cijelosti uređivali i završili postupanje sa stvarima neprocijenjenim kod pretvorbe i privatizacije.

6. PRETVORBA PREMA ZTOGZ-U

ZTOGZ je donesen 15. srpnja 2010. s osnovnim ciljem da se razriješi pitanje turističkog i ostalog građevinskog zemljišta koje nije procijenjeno i uneseno u temeljni kapital trgovačkog društva u postupku pretvorbe, odnosno privatizacije. *Ratio* donošenja posebnog zakona za ovu određenu vrstu nekretnina koje nisu

100 V. Narodne novine – Međunarodni ugovori, broj 18/97., 6/99. i 8/99. – pročišćeni tekst i 14/02. – dalje Konvencija.

procijenjene i unesene u temeljni kapital trgovačkog društva u postupku pretvorbe je što se radi o velikom broju vrijednih nekretnina koje se nalaze na najatraktivnijim dijelovima Republike Hrvatske i koje su izuzetno značajne za turizam i gospodarstvo Republike Hrvatske u cjelini. Pored toga, čl. 47. ZP-a zbog svojih nedorečenosti nije uspio riješiti problem neprocijenjenih nekretnina u postupku pretvorbe. ZTOGZ, osim same pretvorbe, uređuje i imovinskopravne odnose na tzv. turističkom i ostalom građevinskom zemljištu kao i način njihova korištenja. Upuštanje u razmatranja imovinskopравnih odnosa i načina korištenja te posebne vrste nekretnina nakon završene pretvorbe prelazilo bi okvire ovog rada, pa će se navesti samo odredbe koje reguliraju pretvorbu.

ZTOGZ u čl. 2. definira turističko i ostalo građevinsko zemljište kao i trgovačko društvo koje se podrazumijeva u smislu tog zakona.¹⁰¹ Različito uređuje pretvorbu turističkog zemljišta u kampovima¹⁰² od turističkog zemljišta na kojem su izgrađeni hoteli i turistička naselja. Turističko zemljište u kampovima čija vrijednost u cijelosti nije procijenjena u društvenom kapitalu u postupku pretvorbe, odnosno privatizacije, vlasništvo je RH, dok je suvlasništvo RH i trgovačkog društva u idealnim dijelovima razmjerno veličini procijenjenog i neprocijenjenog zemljišta i građevine turističko zemljište, odnosno građevine u kampovima čija je vrijednost u dijelu procijenjena u društvenom kapitalu u postupku pretvorbe, odnosno privatizacije.¹⁰³

Kod turističkog zemljišta na kojima su izgrađeni hoteli ili turistička naselja, ZTOGZ određuje u kojem dijelu trgovačko društvo postaje suvlasnik zemljišta, ovisno o dijelu zemljišta koji je u postupku pretvorbe, odnosno privatizacije procijenjen u vrijednosti društvenoga kapitala društvenog poduzeća.¹⁰⁴ Preostalo turističko zemljište

101 Turističko zemljište u smislu ZTOGZ-a građevinsko je zemljište koje nije procijenjeno u vrijednosti društvenoga kapitala društvenog poduzeća u postupku pretvorbe, odnosno koje nije uneseno u temeljni kapital trgovačkog društva u postupku privatizacije, a za koje je na dan stupanja na snagu ZTOGZ-a dokumentima prostornog uređenja određena ugostiteljsko-turistička namjena i zemljište na kojemu su izgrađene građevine turističko ugostiteljske namjene (kampovi, hoteli i turistička naselja), na kojem su pravo korištenja, upravljanja i raspolaganja imala društvena poduzeća. Ostalo građevinsko zemljište u smislu ZTOGZ-a je zemljište koje nije procijenjeno u vrijednosti društvenoga kapitala društvenog poduzeća u postupku pretvorbe, odnosno koje nije uneseno u temeljni kapital trgovačkog društva u postupku privatizacije, a za koje na dan stupanja na snagu ZTOGZ-a dokumentima prostornog uređenja nije određena ugostiteljsko turistička namjena, na kojem su pravo korištenja, upravljanja i raspolaganja imala društvena poduzeća. Trgovačko društvo u smislu ZTOGZ-a je trgovačko društvo, odnosno njegov pravni sljednik koje je nastalo pretvorbom društvenog poduzeća na temelju ZPDP-a i drugim aktima koje je nositelj prava korištenja, upravljanja i raspolaganja na turističkom zemljištu te koje obavlja turističko ugostiteljsku djelatnost, odnosno koje je nositelj prava korištenja, upravljanja i raspolaganja na ostalom građevinskom zemljištu.

102 Turističko zemljište u kampovima u smislu ZTOGZ-a zemljište je iz čl. 2. st. 1. ZTOGZ-a koje je dokumentima prostornog uređenja utvrđeno kao kamp namijenjen za obavljanje turističko ugostiteljske djelatnosti (čl. 5. ZTOGZ).

103 V. čl. 6. ZTOGZ-a.

104 Kada je u postupku pretvorbe, odnosno privatizacije u vrijednosti društvenoga kapitala društvenog poduzeća procijenjena vrijednost građevine (hotel ili drugi objekt u turističkom naselju) bez zemljišta, trgovačko društvo vlasnik je građevine i zemljišta ispod građevine (zemljišta tlocrtna površine), a kada je procijenjena vrijednost građevine i dio zemljišne čestice

na kojem je društveno poduzeće imalo pravo korištenja, upravljanja i raspolaganja, a koje nije procijenjeno u vrijednosti društvenoga kapitala vlasništvo je jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi to zemljište.¹⁰⁵

ZTOGZ kod ostalog građevinskog zemljišta propisuje pretvorbu na način da građevine i građevinsko zemljište koji nisu procijenjeni u društvenom kapitalu kod pretvorbe, odnosno privatizacije, postaju vlasništvo RH. Ako su djelomično procijenjeni i uneseni u društveni kapital, postaju suvlasništvo RH i trgovačkog društva u idealnim dijelovima razmjerno veličini procijenjenog i neprocijenjenog zemljišta i građevine.¹⁰⁶ Ako je u postupku pretvorbe, odnosno privatizacije u vrijednosti društvenoga kapitala društvenog poduzeća procijenjena vrijednost građevine bez zemljišta, trgovačko društvo postaje vlasnik zemljišta ispod građevine (zemljišta tlocrtne površine) i građevine, dok u slučaju procijenjene građevine i dijela zemljišne čestice trgovačko društvo vlasnik je procijenjenog zemljišta i građevine.¹⁰⁷

ZTOGZ je još za vrijeme važenja ZP-a izvršio pretvorbu nekretnina koje su bile izuzete iz pretvorbe prema ZVDSP-u s obzirom na to da nisu bile procijenjene i unesene u društveni kapital pravnih osoba pri pretvorbi temeljem ZPDP-a. Međutim, i taj zakon je izazvao daljnje dvojbe u svezi s uređenjem imovinskopravnih odnosa koji se odnose na razvrgnuće uspostavljenog suvlasništva, dodjele koncesije i utvrđenja oblika i veličine zemljišnih čestica koje su predmet pretvorbe prema ZTOGZ-u.

7. PRETVORBA PREMA ZUDI-JU

ZUDI također regulira postupanje u svezi s imovinom koja nije procijenjena, u cijelosti ili u dijelu, u vrijednost društvenoga kapitala društvenog poduzeća u postupku pretvorbe temeljem ZPDP-a, odnosno koja nije unesena u temeljni kapital trgovačkog društva u postupku privatizacije temeljem ZP-a, a na kojoj su pravo korištenja, upravljanja i raspolaganja imala društvena poduzeća, ako imovinskopravni odnosi u svezi s tom imovinom nisu uređeni posebnim zakonom.¹⁰⁸ ZUDI taksativno navodi da neprocijenjenu imovinu čine dionice i poslovni udjeli u trgovačkim društvima, poslovni prostori, stanovi, potraživanja i pokretnine.¹⁰⁹ Neprocijenjenom imovinom prema ZUDI-ju smatraju se i stanovi koje su društvena poduzeća u postupku pretvorbe prenijela fondovima u stambenom komunalnom gospodarstvu, a koji nisu prodani nositeljima stanarskog prava temeljem Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo.¹¹⁰

na kojoj je izgrađena građevina, a u postupku pretvorbe nije formirana posebna zemljišna čestica procijenjenog zemljišta, trgovačko društvo vlasnik je procijenjenog zemljišta i građevine (čl. 18. i 19. ZTOGZ).

105 V. čl. 20. ZTOGZ-a.

106 V. čl. 23. ZTOGZ-a.

107 V. čl. 24. i 25. ZTOGZ-a.

108 V. čl. 49. st. 1. ZUDI-ja.

109 *Ibid.*

110 Narodne novine, broj 27/91., 33/92., 43/92. – proč. tekst, 69/92., 25/93., 26/93., 48/93., 2/94., 44/94., 47/94., 58/95., 103/95., 11/96., 11/97., 68/98., 163/98., 22/99., 96/99., 120/00., 94/01. i 78/02. – dalje Zakon o prodaji stanova.

Dakle, neprocijenjena imovina u postupku pretvorbe i privatizacije u smislu ZUDI-ja je sva imovina bivših društvenih poduzeća, osim turističkog i ostalog građevinskog zemljišta u smislu ZTOGZ-a, koja je mogla biti procijenjena u vrijednost društvenoga kapitala kod pretvorbe, a to nije učinjeno ili je učinjeno djelomično, kao i stanovi koje su društvena poduzeća prije pretvorbe prenijela fondovima u stambenom i komunalnom gospodarstvu. Stoga su osnovne pretpostavke da bi se neka imovina mogla smatrati neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije prema ZUDI-ju, da se radi o imovini bivših društvenih poduzeća, da ta imovina nije procijenjena ili je djelomično procijenjena kod pretvorbe, da se ne radi o turističkom ili ostalom građevinskom zemljištu sukladno ZTOGZ-u i da posebnim propisom nisu uređeni imovinskopravni odnosi u svezi s tom imovinom.

Neprocijenjena imovina koja se sastoji od dionica i poslovnih udjela u trgovačkim društvima, te od poslovnih prostora i stanova stupanjem na snagu ZUDI-ja postaje vlasništvo RH, a neprocijenjena imovina u obliku pokretnina i potraživanja postajevlasništvo Agencije za upravljanje državnom imovinom (dalje Agencija).¹¹¹ Ako je imovina prema ZUDI-ju samo djelomično procijenjena, tada Republika Hrvatska, odnosno Agencija te trgovačko društvo koje je pravni sljednik društvenog poduzeća postaju suvlasnici te imovine u idealnim dijelovima razmjerno veličini procijenjenog i neprocijenjenog dijela.¹¹² Dakle, Republika Hrvatska i Agencija postaju vlasnici, odnosno suvlasnici imovine, koja nije procijenjena kod pretvorbe *ex lege* danom stupanja na snagu ZUDI-ja. Svi eventualni postupci koji su u tijeku prema čl. 47. ZP-a obustavljaju se u odnosu na neprocijenjenu imovinu prema ZUDI-ju, jer u njegovim prijelaznim i završnim odredbama nema odredbe koja bi se odnosila na postupke prema čl. 47. koji su u tijeku na dan stupanja na snagu tog zakona.

Iako je ZUDI primarno zakon koji je regulirao i uspostavio jedinstveno upravljanje državnom imovinom te uspostavu registra državne imovine, kao i postupanje s imovinom RH koju treba privatizirati, propisao je i postupanje s neprocijenjenom imovinom u postupku pretvorbe i privatizacije koje nije uređeno posebnim zakonom. Na taj način uz ZTOGZ, on zapravo završava pretvorbu i privatizaciju koja traje više od dvadeset godina. Vremenski čimbenik doveo je do nejednakosti u postupanju s neprocijenjenom imovinom, jer je do donošenja ZUDI-ja takva imovina pod pretpostavkama iz čl. 47. ZP-a mogla postati imovina trgovačkog društva, koje je pravni sljednik društvenog poduzeća, a sada je *ex lege* vlasništvo RH ili Agencije ovisno o vrsti imovine.

Stupanjem na snagu ZURIVRH-a prestao je važiti ZUDI, a koji je preuzeo odredbe ZUDI-ja u svezi s neprocijenjenom imovinom u postupku pretvorbe i privatizacije, s razlikom da imovina u obliku pokretnina i potraživanja koja u cijelosti nije procijenjena, je vlasništvo RH, a ne Agencije koja prestaje s radom 30. rujna 2013. godine.¹¹³

111 V. čl. 49. st. 3. ZUDI-ja.

112 V. čl. 49. st. 4. ZUDI-ja.

113 V. čl. 65. i 80. ZURIVRH-a.

8. ZAKLJUČAK

Pretvorba društvenog vlasništva na stvarima koje su činile imovinu društvenih poduzeća trebala se provesti u postupku predviđenom ZPDP-a. Taj je zakon stupio na snagu 1. svibnja 1991. godine, nakon čega je započeo proces pretvorbe društvenih poduzeća kao pravnih osoba, a time ujedno i pretvorba stvari koje su činile društveni kapital tih poduzeća. Zbog raznih razloga u pojedinačnim postupcima pretvorbe društvenih poduzeća dolazilo je do toga da u masi društvenoga kapitala nisu procjenjivane pokretnine i nekretnine koje su trebale biti obuhvaćene procjenom. Neki su se odnosili na nesređenu evidenciju nekretnina, nesređenu bilancu društvenoga kapitala poduzeća, na pogreške u postupanju posebne pravne osobe koju je osnovala Republika Hrvatska za provođenje postupka pretvorbe (HFP) te pogrešnih pravnih stajališta u svezi s utvrđenjem društvenoga kapitala društvenih poduzeća, ali također i zbog težnji sudionika u pretvorbi i zainteresiranih za privatizaciju da procjena društvenoga kapitala bude što manja i time prihvatljivija i jeftinija za privatizaciju i preuzimanje trgovačkih društava sljednika.

U razdoblju od donošenja i stupanja na snagu ZPDP-a pa do donošenja i stupanja na snagu ZP-a, nije bilo pravne regulative u svezi s postupanjem s neprocijenjenom imovinom kod pretvorbe društvenih poduzeća. Pored toga, pretežna praksa zemljišnoknjižnih sudova u tom razdoblju bila je da se sve nekretnine bivših društvenih poduzeća upisuju kao vlasništvo trgovačkih društava sljednika bez provjere jesu li su procijenjene kod pretvorbe. Stupanjem na snagu ZP-a reguliran je postupak i pretvorba neprocijenjene imovine bivših društvenih poduzeća, a također je propisana mogućnost izdavanja rješenja HFP-a o tomu koje su nekretnine procijenjene u vrijednosti društvenoga kapitala. Međutim, odredba čl. 47. ZP-a izazvala je dvojbe u svezi s ispunjenjem pretpostavki za pretvorbu neprocijenjene imovine, kao i samog postupka koji je provodio HFP. ZVDSP u općim odredbama o pretvorbi društvenog vlasništva u cijelosti je isključio mogućnost primjene na stvari koje nisu procijenjene kod pretvorbe društvenih poduzeća. Tek izmjenom iz 2006. godine jasno je naveo pretpostavke za stjecanje prava vlasništva trgovačkih društava na nekretninama bivših društvenih poduzeća kao prednika. Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske 2006. godine otklonjene su dvojbe u svezi s postupka koji je provodio HFP po čl. 47. ZP-a. Stoga proizlazi da je u razdoblju od 1991. godine pa do 2006. godine postojala kontinuirano pravna nesigurnost kao i različita tumačenja i postupanja u stvarima koje nisu procijenjene kod pretvorbe društvenih poduzeća.

U trećem razdoblju od 2006. godine pa do donošenja ZTOGZ-a i ZUDI-ja vodili su se dugotrajni postupci u smislu čl. 47. ZP-a. Posebnim zakonima 2010. godine završila je pretvorba na stvarima koje nisu procijenjene kod pretvorbe društvenih poduzeća i na kojima nije proveden i završen postupak prema čl. 47. ZP-a. Prvotno je izvršena *ex lege* pretvorba, tzv. turističkog i ostalog građevinskog zemljišta temeljem ZTOGZ-a, a zatim i *ex lege* pretvorba ostale neprocijenjene imovine temeljem ZUDI-ja. Cijeli proces završio je tek 2013. godine donošenjem i stupanjem na snagu ZURIVRH-a koji je stavio izvan snage ZUDI.

Može se zaključiti da je proces pretvorbe društvenog vlasništva na stvarima

koje nisu procijenjene kod pretvorbe društvenih poduzeća trajao neprihvatljivo dugo (22 godine), s time da u prvom razdoblju do 1996. godine nije bilo uopće pravne regulative, u drugom razdoblju do 2006. godine postojale su dvojbe oko postupka i pretpostavki za pretvorbu, dok su se u trećem razdoblju do 2010. godine postupci po čl. 47. ZP-a vodili neprihvatljivo dugo, što je dovelo do *ex lege* pretvorbe temeljem ZTOGZ-a i ZUDI-ja a time i do nejednakosti u odnosu na trgovačka društva sljednike bivših društvenih poduzeća u svezi s mogućnosti stjecanja prava vlasništva na stvarima neprocijenjenim kod pretvorbe. Sve to je uzrokovalo kod nekretnina čitav niz pogrešnih uknjižbi i sudskih sporova, kao i posjedovanja i korištenja nekretnina bez naknade od trgovačkih društava koje nisu procijenjene kod pretvorbe društvenih poduzeća. Na taj način se s jedne strane određeni dio imovine bivših društvenih poduzeća nalazio izvan funkcije i izvan mogućnosti korištenja i raspolaganja, a s druge su određeni dio, prvenstveno nekretnina, trgovačka društava sljednici bez naknade pri čemu se oštećivao državni proračun.

Summary

TRANSFORMATION OF THE SOCIAL OWNERSHIP OF THINGS WHICH WERE NOT ASSESSED DURING THE TRANSFORMATION OF SOCIAL ENTERPRISES

This paper deals with the transformation of the social ownership of things which were not assessed as part of the social capital during the transformation of social enterprises. After the conduct of transformation of social enterprises, pursuant to the Act on Transformation of Social Enterprises, there was a dilemma in theory and in practice relating to acquisition of the right of ownership on such things. This primarily related to the application of the Privatization Act, which did not regulate clearly the procedure for acquisition of the right of ownership on such things, which was reflected mostly in different procedures in the courts for registration of the right of ownership of unassessed real properties in the land register.

Therefore, the subject of examination in this paper is the historical legislation relating to regulation of this issue, with a presentation of differing theoretical interpretations and practical procedures by the courts. In the introduction there is a presentation in general of the transformation of social ownership of things, and the fundamental goal and purpose of the paper is to give a complete presentation of the procedure with things which were not assessed during the transformation of social enterprises, and resolution of any remaining dilemmas in that procedure.

Key words: *transformation of the social ownership, social enterprises, privatization, tourist land, state property.*

Zusammenfassung

UMWANDLUNG DES GESELLCHAFTSEIGENTUMS AUF DEN BEI DER UMWANDLUNG VON GESELLSCHAFTSUNTERNEHMEN NICHT BEWERTETEN SACHEN

Die Arbeit bearbeitet die Umwandlung des Gesellschaftseigentums auf Sachen, welche in der Masse des Gesellschaftskapitals bei der Umwandlung von Gesellschaftsunternehmen nicht bewertet wurden. Nach der durchgeführten Umwandlung von Gesellschaftsunternehmen im Sinne des Gesetzes über die Umwandlung von Gesellschaftsunternehmen gab es sowohl in der Theorie als auch in der Praxis Zweifel über den Erwerb des Eigentumsrechtes bezüglich solcher Sachen. Das bezog sich vor allem auf die Anwendung des Privatisierungsgesetzes, welches das Verfahren zum Erwerb des Eigentumsrechtes bezüglich dieser Sachen unklar

regoliate, was sich am meisten in unterschiedlicher Vorgehensweise von Gerichten bei der Grundbucheintragung des Eigentumsrechtes auf nicht bewerteten Immobilien widerspiegelte.

Deshalb wird die Geschichte der Gesetzgebung bezüglich der Regulierung dieser Problematik einschließlich der Darstellung von unterschiedlichen theoretischen Auslegungen und praktischen Vorgehensweisen von Gerichten bearbeitet. Einführend wird die Umwandlung des Gesellschaftseigentums auf Sachen im Allgemeinen dargestellt, wobei das Hauptziel und der Zweck der Arbeit die komplette Darstellung der Vorgehensweise von den bei der Umwandlung von Gesellschaftsunternehmen nicht bewerteten Sachen und die Beseitigung restlicher Zweifel sind.

Schlüsselwörter: *Umwandlung des Gesellschaftseigentums, Gesellschaftsunternehmen, Privatisierung, touristisches Grundstück, Staatseigentum*

RIASSUNTO

LA TRASFORMAZIONE DELLA PROPRIETÀ SOCIALE SULLE COSE NON STIMATE IN OCCASIONE DELLE TRASFORMAZIONI DELLE AZIENDE SOCIALI

Nel lavoro si tratta della trasformazione della proprietà sociale sulle cose non stimate nella massa del capitale sociale al tempo della trasformazione delle aziende sociali. A processo di trasformazione delle aziende sociali concluso, conformemente alla legge sulla trasformazione delle aziende sociali sia nella teoria, che nella pratica permanevano dei dubbi circa l'acquisto del diritto di proprietà su tali cose. Un tanto si riferiva principalmente all'applicazione della legge sulla privatizzazione, la quale regolava in maniera poco chiara il procedimento di acquisto del diritto di proprietà su tali cose; il che s'è riflettuto per la nella maggiore sul differenziato operato delle corti in occasione dell'iscrizione del diritto di proprietà di immobili non stimati nei libri fondiari.

Pertanto, oggetto di disamina nel presente lavoro è la storia giuridica connessa alla disciplina di detta questione con tanto di illustrazione delle diverse interpretazioni teoriche e dell'operato pratico delle corti. Dapprima si tratta in generale della trasformazione della proprietà sociale sulle cose; mentre il fine ultimo e lo scopo del contributo è di offrire una ricostruzione completa del modo di procedere con le cose non stimate in occasione della trasformazione delle aziende sociali, come pure di rimuovere qualsiasi rimanente dubbio relativo a detta procedura.

Parole chiave: *trasformazione della proprietà sociale, aziende sociali, privatizzazione, terreno turistico, proprietà statale.*