

KONCEPTNI DOKUMENT O SVOJINI I DRUGIM STVARNIM PRAVIMA

Poglavlje 1: Uvod

Izrada konceptnog dokumenta o svojini i svojinskim pravima je predviđena godišnjim planom Vlade za 2017.godinu, deo Ministarstvo pravde, (cilj 2.1 „Unifikacija i Harmonizacija Zakonodavstva u oblasti imovinska prava“). Takođe, izrada ovog koncept dokumenta je predviđena Nacionalnom Strategijom o Imovinskim Pravima (Strategija) koju je Vlada Republike Kosovo odobrila 18. januara 2017. godine, koja odražava izradu politika i zakona iz oblasti imovinskih prava.

Pitanja koja se obrađuju ovim konceptnim dokumentom su :

1. Definisanje vrsta imovine na Kosovu
2. Rešavanje pravnog statusa građevinskog zemljišta u urbanim sredinama i pravo na trajno korišćenje nepokretne imovine radi stvaranja jasno definisanog prava na objekat i zemljište na kojem je objekat izgrađen.
3. Pojašnjenje statusa zakupa na 99 godina.
4. Pojašnjenje prava stranaca u vezi sa posedovanjem imovine na Kosovu.

Cilj ovog koncept dokumenta je da jasno definiše imovinska prava, titulari i njihov sadržaj, kao i da se ovo pitanje uredi u skladu sa međunarodnim i standardima EU jer oblasti koji se uređuju ovim dokumentom predstavljaju i zahtev koji proizlazi iz ispunjavanja određenih kriterijuma za evro- integraciju, odnosno iz SSP-a.

Standardi za vladavinu prava utvrđeni su Ustavom Republike Kosovo (u skladu sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama- EKLJP), a načelo pravne sigurnosti, kao važna komponenta vladavine prava, zahteva da se svojinska prava jasno definišu zakonom. Važno je da zakon jasno propisuje različite vrste svojinskih prava, kako bi se utvrdilo ko može imati svojinsko pravo i u kojim okolnostima, te definisati ovlašćenja i obaveze koje se odnose na svaku vrstu svojinskog prava.

Pravni okvir Kosova treba ažurirati i uskladiti da bi se podržao ekonomski razvoj tržišne privrede. Moraju se izbeći pravni koncepti iz socijalističke prošlosti Kosova a

prava i odgovornosti građana i organa državne uprave moraju se jasno definisati zakonom, kako bi se osigurale osnove za zemljišno tržište koje će podržavati privredni rast.

Prava na privatnu imovinu na Kosovu su dobro definisana. Međutim, ostale kategorije svojinskih prava - pravo na trajno korišćenje građevinskog zemljišta, zakup na 99 godina, prava stranih državljana da stiču imovinsko pravo na nepokretnu imovinu na Kosovu nisu jasno definisana. Nedostatak dovodi do pravne nesigurnosti i dvosmislenosti, doprinoseći konfuziji oko toga ko ima zakonsko pravo i koje obaveza oko koje vrste imovine. Relevantne odredbe Ustava su opšte i omogućavaju različita tumačenja, što dovodi do nedosledne primene zakona u praksi.

Vlada, regulisanje ovih pitanja smatra za prioritet, jer ona trenutno nisu regulisana posebnim odredbama, ili su regulisana starim ili neodrživim, kao i to da regulisanje ove oblasti pomaže u stvaranju infrastrukture za izgradnju vladavine prava i takođe omogućuje ispunjenje obaveza države da poštuje i štiti ljudska prava u skladu sa međunarodnim standardima.

Poglavlje 2: Opis i definisanje važnih pitanja/problema

1. Definisanje vrsta imovine na Kosovu

Ustav propisuje da vrste imovine treba regulisati zakonom (član 121.). Ova odredba stvara utisak da Ustav ne definiše vrste svojinskih prava. Međutim, Ustav ne ćuti o različitim vrstama svojinskih prava. Član 119.1 jasno spominje javnu i privatnu imovinu, što znači da su obe ove vrste svojinskih prava priznata u Ustavu kao pravni instituti. Međutim, Ustav ne definiše ove dve vrste svojinskog prava, što dovodi do različitih tumačenja njihovih značenja i sadržaja. Ta različita tumačenja dovode do nesigurnosti i nejasnoća u sprovođenju zakona.

Privatna imovina je posebno priznata i zaštićena Ustavom kroz član 46., kojim se garantuje pravo na posedovanje imovine. Ovu odredbu treba tumačiti u skladu sa Protokolom 1. Evropske konvencije o ljudskim pravima koji se neposredno primenjuje na Kosovu (član 22). Pravo na privatnu imovinu je definisano dovoljno precizno u Zakonu o svojini i drugim stvarnim pravima koji prenosi koncept kontinentalne Evrope o privatnoj imovini. Upotreba izraza „javna imovina” je manje jasan u smislu

njegovog značenja i sadržaja. Član 121.3 Ustava navodi resurse u javnom vlasništvu a koji obuhvataju prirodne resurse i infrastrukturu u javnoj svojini. Član 122.1 se odnosi na prirodne resurse Republike Kosovo, u šta spadaju zemljište, flora i fauna, drugi delovi prirode, nepokretna imovina i druga dobra od kulturnog, istorijskog, privrednog i ekološkog značaja (Član 122.2). Međutim, pojam „prirodni resursi Republike Kosovo“ ne znači nužno da su u vlasništvu Republike Kosovo. Ako će sva nepokretna imovina obuhvaćena pod pojmom prirodni resursi Republike Kosovo biti u vlasništvu Republike Kosovo, onda će se negirati postojanje privatnog vlasništva nad nepokretnom imovinom, kako je zagarantovano Ustavom. Isti argument važi i ako će svi prirodni resursi, uključujući i privatnu imovinu, bez razlike, biti u javnom vlasništvu. Dakle i prirodni resursi od javnog ili opšteg interesa mogu biti u privatnom vlasništvu, ali podlažu posebnom režimu upravljanja i korišćenja koji se propisuje posebnim zakonima. Ustav se odnosi na državnu imovinu. Član 119.9 Ustava predviđa da Republika Kosovo ostvaruje svoju funkciju vlasništva nad svim preduzećima koja kontroliše. Nije jasno da li je državna imovina ista kao i javna. Ako bi to bilo isto, onda se postavlja pitanje zašto Ustav koristi dva različita pojma za istu vrstu imovine. Kao alternativa, možemo smatrati da su državna i javna imovina dve različite vrste svojinskih prava.

Ustav iz 2008. godine takođe se osvrće i na društvenu imovinu. Član 159.2 originalne verzije Ustava je utvrđivao da su svi društveni interesi nad imovinom i preduzećima na Kosovu u vlasništvu Republike Kosovo. Ova odredba je važna iz dva razloga: (i) priznaje da je društvena imovina vrsta imovine koja je postojala u vreme kada je donet Ustav, i (ii) transformiše društvenu imovinu u imovinu Republike Kosovo direktnim delovanjem Ustava. Transformaciju društvene imovine u državnu potvrdio je i Ustavni sud Kosova.

Međutim, izmenama i dopunama Ustava 2012. godine izbrisan je član 159.2 stvarajući zabunu oko toga da ako transformacija društvene imovine u državnu i dalje važi, ako je poništena ili ako je transformisanje društvene imovine u državnu završeno 2008. godine, tako da više nema potrebe da te odredbe postoje u Ustavu.

Stoga se može reći da Ustav izričito navodi vrste imovine i to: privatna imovina, javna imovina, državna imovina i društvena imovina.

Uprkos tome, nije jasno gde leže razlike između državne i javne imovine, šta je tačan sadržaj tih imovinskih prava i ko može da ima ta prava. Ustav nije rešio te problema i ostavlja prostor za različita tumačenja. Isto tako, nema objašnjenja ovih ustavnih pitanja

od strane Ustavnog suda. Prema članu 121.1 Ustava, Skupština Kosova mora da definiše suštinu i sadržaj tih vrsta prava, zadatak koji do sada nije uradila.

2. Transformisanje prava trajnog korišćenja imovine

Zakoni o svojinskim pravima na Kosovu i dalje obuhvataju koncepte društvene imovine, nasledene zakonima o svojinskim pravima Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ). Ovi pojmovi više nisu primenjivi na Kosovu i ne podržavaju stvaranje razvijenog tržišta zemljišta koje će biti podrška privrednom rastu.

Pravo na korišćenje građevinskog zemljišta je regulisano važećim Zakonom o građevinskom zemljištu (*Službeni glasnik SAPK, br. 14/80, izmenjen i dopunjen 1986. godine, Službeni glasnik SAPK 42/86*), koji zbog društvenih, političkih, ekonomskih, pravnih okolnosti u Republici Kosovo nije našao i ne nalazi funkcionalnu primenu u praksi.

Propisi koji se odnose na svojinska prava u pravnom sistemu Jugoslavije favorizovali su društvenu imovinu ograničavanjem privatnog vlasništva nad zemljom. Napred navedeni zakoni omogućili su da građani u urbanim zonama koji su bili vlasnici građevinskih objekata (kao što su zgrade ili kuće) u okviru određenih standarda, osiguravaju samo pravo na korišćenje za zemlju koja je sa tim povezana. Dakle, na istoj imovini postoje dve vrste svojinskih prava: pravo na trajno korišćenje zemljišta i pravo svojine na objektu.

Ovaj konceptni dokument ojačan je politikom da su prava na zemljište povezana sa objektom ili su osigurana samo kada postoji pravo na objekt.

Fizička i pravna lica mogu da dobiju od opštine pravo na korišćenje gradskog građevinskog zemljišta. Pravo korišćenja se daje na osnovu na javne licitacije, nakon čega se sklapa ugovor između opštine i primaoca, koja, takođe određuje plaćanje naknade koju primalac mora da plaća. Uplata se određuje na osnovu površine zemljišta koje će se koristiti za izgradnju.

To pravo korišćenja obuhvata korišćenje zemljišta koje je ispod zgrade i zemljišta potrebnog za redovnu upotrebu zgrade (300-500m²). I ako jedno lice može da ima samo pravo na korišćenje zemljišta, zemljište u suprotnom ostaje u društvenom vlasništvu, to lice stiče privatno vlasništvo nad zgradom koja je izgrađena na tom zemljištu. Dakle, zakon pravi razliku između vlasništva nad zemljištem i vlasništva nad zgradom.

Pravo korišćenja zemljišta je neodvojivo i derivativno pravo koje proizilazi iz vlasništva na zgradu a prava na prenos trećem licu, jednog dela ili u celini, tog zemljišta postoje samo ako se prenose zajedno sa zgradom. Pravo korišćenja postoji onoliko dugo dok zgrada postoji na gradskom građevinskom zemljištu.

Ustav SAP Kosovo iz 1974. godine, zabranjuje pravo vlasništva na građevinskom zemljištu. Prema članu 81 st. 1 „ne može da postoji pravo vlasništva na zemljište u gradovima i naseljima sa karakteristikama grada i u ostalim regionima predviđenim za izgradnju stambenih i drugih kompleksa, koje, u skladu sa uslovima i prema postupcima utvrđenim zakonom, određuje opština.” Sledeći ovu ustavnu formulaciju i Zakon o građevinskom zemljištu, u članu 8. st. 3. propisuje da: “danom stupanja na snagu odluke o razgraničenju građevinskog zemljišta, ta zemlja postaje društveno vlasništvo”. To znači da se u momentu kada se zemljište pretvara u građevinsko zemljište, automatski pretvara u društvenu imovinu, bez obzira na status koji je imala pre, odnosno, to znači da u urbanim sredinama ne postoji privatno vlasništvo nad zemljištem. Sva privatna lica, bilo fizička ili pravna, su nosioci prava trajnog korišćenja zemljišta, bez obzira da li je zemljište pre pretvaranja u građevinsko zemljište bilo privatna imovina ili su od opštine kupili pravo na trajno korišćenje. U tim slučajevima, fizička lica su vlasnici objekata (tamo gde ima izgrađenih objekata).

Zemljište koje je definisano prostornim planovima kao građevinsko zemljište u urbanim zonama, po zakonu, je društvena imovina (*sve dok je na snazi sadašnji Zakon o građevinskom zemljištu*). Ako se nađe u takvim područjima, privatna imovina se automatski pretvara u društvenu, a bivši vlasnici u nosioce prava korišćenja. Zemljište izvan urbanih područja koje je definisano kao građevinsko zemljište može da bude u društvenom ili privatnom vlasništvu.

Osim direktnog negativnog uticaja na vlasnike imovine, neregulisanje ovog pitanja je rezultiralo negativnim izveštajima o Kosovu, kao državi, zbog neispunjenja ove obaveze koja utiče na nisko rangiranje Kosova u raznim izveštajima EU o napretku, što posledično, između ostalog može imati uticaj na smanjenje finansijske pomoći Kosovu u oblasti vladavine prava. Neregulisanjem ovog pitanja je pogođeno svo građevinsko zemljište na Kosovu.

3. Transformisanje davanja imovine u zakup na 99 godina

Poljoprivredno zemljište u posedu preduzeća u društvenom vlasništvu prema pravnom režimu, podležu procesu transformacije davanjem u zakup na rok od 99

godina, a ne prenosom prava vlasništva nad zemljom. Ovo davanje u zakup se ne vidi kao sigurno, s aspekta vlasništva nad zemljištem, čime se smanjuju ulaganja u poljoprivrednu proizvodnju.

Često je tokom privatizacije preduzeća u državnom vlasništvu osnovanih za poljoprivrednu proizvodnju, Agencija za privatizaciju (APK) izdvajala zemljište iz preduzeća i privatizovala ga iznajmljivanjem na period od 99 godina, kako je predviđeno Uredbom UNMIK-a koja je još uvek na snazi. UNMIK je odredio ovaj oblik privatnog vlasništva na zemljište, kao način transformacije zbog nedostatka odobrenja za otuđivanje zemljišta prodajom prava vlasništva zbog nerešenog političkog statusa Kosova.

Iako je ugovor o davanju zemljišta u zakup na 99-godina u Zapadnoj Evropi i SAD poznat kao najsigurniji način vlasništva nad zemljištem koji podstiče investicije u poljoprivredi, ovaj koncept nije prepoznat u regionu Balkana. Među ulagačima iz regiona postoji zabrinutost da se to doživljava kao privremeni ugovor o zakupu i obeshrabrujući za ulaganja.

Na Kosovu, kao i u svim integralnim delovima bivše Jugoslavije, veliki deo nepokretne imovine i preduzeća je u društvenom vlasništvu.

Koncept društvenog vlasništva je bio novost a, u isto vreme, kontroverzna karakteristika jugoslovenskog zakona, čija je pravna priroda ostala nejasna i kontroverzna, čak i u vreme Jugoslavije. U vrlo opštem smislu, društveno vlasništvo se bazira na pretpostavci da svo bogatstvo pripada društvu u celini, a ne privatnim licima ili državi. To je oblik kolektivnog vlasništva, i zato što nije vlasništvo države, tada je društvo nosilac najvišeg prava (titular).

Istorijski gledano, društveno vlasništvo se razvijalo, uglavnom, iz državne imovine. Na kraju Drugog svetskog rata, jugoslovenski socijalistički režim je pokrenuo veliki program nacionalizacije, imajući za cilj imovinu neprijatelja i saradnika, industrijski sektor i velike privatne vlasnike poljoprivrednog zemljišta. Zatim, se ta imovina pretvara u društvenu imovinu tako da ga prenosi u društvena preduzeća za privrednu proizvodnju.

Društvena imovina je, iako nije u vlasništvu, pod nadzorom opštine, koja odlučuju kome se i za koju svrhu, takva imovina može preneti. Sadržaj društvene imovine nije jasno definisan. To u velikoj meri, ostaje nejasno u osnovi, i jasno je samo da lice koja je imalo pravo da koristi društvenu imovinu istu neće posedovati. To lice ima pravo da

ima državinu nad imovinom i koristi je za ličnu korist, ali mu neće biti dozvoljeno da istu poseduje ili opterećuje.

Pravna priroda društvenog vlasništva je kontroverzno pitanje. U najširem smislu, jugoslovenski naučnici su bili podeljeni na one koji smatraju da društvena imovina predstavlja jedan oblik vlasništva i na one koji su tvrdili da društvena imovina nije vlasništvo, već ekonomski odnos, dok razni drugi podaci ostaju sporni. Pravna priroda društvene imovine je privukla pažnju i na nivou međunarodnog prava od strane Badinterove arbitražne komisije 1993. godine, koji su razgovarali o podeli državne imovine između podeljenih jugoslovenskih republika. Komisija je utvrdila da se društvena imovina, koju su u velikoj meri držale „organizacije udruženog rada“ neće smatrati državnom imovinom i stoga neće biti predmet međunarodnog prava kod državne sukcesije. Da li društvenu imovinu treba tretirati kao privatnu ili državnu imovinu za potrebe sukcesije, zavisilo je od toga ko je držalac imovine.

Nakon uspostavljanja privremene uprave Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK), 1999. godine, UNMIK je odlučio da će zakoni koji su se primenjivali na Kosovu pre 24. marta 1999. godine, nastaviti da se primenjuju na Kosovu, osim ako su ti zakoni diskriminišući, suprotni Rezoluciji 1244 i kasnijim propisima koje donese UNMIK. Isti propis navodi da će UNMIK upravljati pokretnom ili nepokretnom imovinom, uključujući i novac, račune u banci i drugu imovinu registrovanu na ime Savezne Republike Jugoslavije ili Republike Srbije ili bilo kojeg od njenih organa, koji su bili na teritoriji Kosova. Društveno vlasništvo, na početku, ovde nije bilo uključeno i zato nije bilo pod administrativnom upravom UNMIK-a. Tek krajem 2000. godine, UNMIK je promenio ovaj propis, i uključio i društvenu imovinu na listu imovine kojom će upravljati UNMIK.

Ustavni okvir za privremenu samoupravu na Kosovu, 2001. godine odlučio je da će na Kosovu postojati javna, državna i društvena imovina. Ustavni okvir je izričito naglasio da ovlašćenje za upravljanje javnom, državnom i društvenom imovinom kao i za regulisanje javnih i društvenih preduzeća ostaje „rezervisana nadležnost“ UNMIK-a. Prema ovoj nadležnosti, UNMIK je, 2001. godine, započeo program za prenos prava korišćenja nepokretne imovine u društvenom vlasništvu – privatizaciju, kojim će se privatizovati društvena preduzeća.

Nakon proglašenja nezavisnosti 2008. godine, novi Ustav Republike Kosovo promenio je pravnu prirodu društvene imovine. Ustav propisuje da su svi interesi za društvenu

imovinu i za imovinu i preduzeća na Kosovu, u vlasništvu Republike Kosovo, transformišući na efikasan način društvenu imovinu u državnu. Tako je, stupanjem Ustava na snagu, društvena imovina službeno izumrla kao jedna vrsta svojinskog prava na Kosovu. Privatizacija društvene imovine, tumačena u skladu s Ustavom, je sada privatizacija državne imovine. Međutim, član 159 Ustava je izbrisan 2012. godine, otvarajući dilemu da li je društvena imovina ponovno uspostavljena kao svojevrsno svojinsko pravo ili je još uvek na snazi prethodna transformacija društvene u državnu imovinu.

Transformisanje društvene imovine u državnu trenutno se vidi u Zakonu o kosovskoj Agenciji za privatizaciju koji osniva kosovsku Agenciju za privatizaciju kao naslednika Kosovske poverilačke agencije. Ovaj zakon jasno kaže da su svi interesi za društveno vlasništvo, imovinu, uključujući i društveni kapital, za bilo koje preduzeće ili drugo pravno lice, delovanjem člana 159.2 Ustava, sada u vlasništvu Republike Kosovo. Ova odredba ostaje na snazi uprkos činjenici da je član 159. Ustava obrisan 2012. godine, tokom promena Ustava. Prema zakonu, društvena imovina je tako državna imovina. Ovo tumačenje Ustava i zakona ima posledice po određene vrste imovine koja se i dalje smatra da je u društvenom vlasništvu. To ima implikacije na 99-godišnji zakup javne imovine. Ovaj 99-godišnji zakup i dalje je regulisan Uredbom UNMIK-a 2003/13, s obzirom da Skupština još nije usvojila zakon o tome. Društvena preduzeća nisu bila vlasnici zemljišta u društvenom vlasništvu koja su držala u posedu. Privatizacija jednog društvenog preduzeća ne znači i automatsku privatizaciju zemljišta u društvenom vlasništvu u njihov posed. Potreban je poseban pravni instrument za rešavanje pravnih aspekata zemljišta u društvenom vlasništvu za svrhu privatizacije. UNMIK nije preneo zemljište u društvenom vlasništvu koje pripada društvenom preduzeću, u privatno vlasništvo. Umesto toga, pravo na korišćenje zemljišta u društvenom vlasništvu je pretvoreno u pravo zakupa na period od 99 godina i to je bilo prebačeno na preduzeće koje je privatizovano. Iako zakup ne bi trebalo da utiče ili menja osnovno vlasništvo nad zemljištem, on sadrži određene karakteristike koje su specifične za imovinska prava. Nosilac prava na takav zakup ima pravo na državinu, raspolaganje i opterećivanje imovine, i ono se može nasleđivati i prenositi na treća lica. Pravo zakupa je predmet eksproprijacije, u skladu sa istim propisima kao i vlasništvo i ostvarivanje prava povezanih sa tim zakupom je podložno ograničenjima propisanim zakonom o imovinskim pravima.

Razlog za ovaj dogovor je odbijanje Ujedinjenih nacija da zemljište u društvenom vlasništvu transformiše u privatno vlasništvo, zbog zabrinutosti oko njenog mandata. S druge strane, cilj UN-a je bio da zemljište u društvenom vlasništvu bude korisno za

svrhu privatizacije i, dakle, trebalo bi da postoji pravna mogućnost slobodnog prenosa i opterećenja takvog zemljišta. Dakle, bez rešavanja pitanja vlasništva, pravo na zakup je trebalo da bude pravni ekvivalent privatne imovine, i iako se ne prenosi, u formalnom smislu, privatna imovina. Očekivanje je da će tokom dugoročnog zakupa biti rešeno pitanje konačnog političkog statusa Kosova, a zatim će poslednji suveren transformisati zakup u privatno vlasništvo. Dakle, zakup na 99-godina je svojinsko pravo koje je jedinstveno na Kosovu i nema ekvivalent u drugim zemljama bivše Jugoslavije. Zakup na 99-godina takođe nije usklađen sa Zakonom o svojini i drugim stvarnim pravima. Ovaj zakon zahteva privatno vlasništvo za stvaranje hipoteke i drugih naknada i za prenos nepokretnosti, jer se on izričito ne primenjuje na neprivatna imovinska prava. Sprovođenje Zakona o svojini i drugim stvarnim pravima znači da se zakup na 99 godina ne smatra svojinskim pravom jednakim sa privatnom imovinom, zbog nedoslednih zakona.

Dalja komplikacija proizilazi iz terminologije i različitih pravnih koncepata zbog prevoda. Engleska reč „leasehold“, koja se koristi u engleskoj verziji zakona za uspostavljanje zakupa od 99 godina, ima drugačiji pravni sadržaj od albanske reči „qira“ ili srpske „zakup“. „Leasehold“ u engleskoj pravnoj terminologiji i kao institut običajnog prava znači pravo privatne svojine. Međutim, albanski izraz „qira“ i srpski „zakup“ su, poštujući načela evropskog građanskog prava, ugovorna prava, a ne imovinska prava. Doslovni prevod „leasehold“ u „qira“ i „zakup“ zanemaruje činjenicu da ti pojmovi imaju različite pravne sadržaje zavisno od pravne kulture i konteksta u kojem se koriste.

4. Svojinska prava stranih državljana na Kosovu

Postoji neizvesnost hoće li i do koje mere stranci moći da imaju nekretnine u posedu na Kosovu. Relevantne odredbe u Ustavu imaju nejasnoća i omogućavaju različita tumačenja koja dovode do neodržive primene zakona u praksi.

Član 121.2 Ustava navodi da strana fizička lica i strane organizacije mogu da stiču svojinsko pravo na nepokretnosti u skladu s razumnim uslovima utvrđenim zakonom ili međunarodnim ugovorom. Tumačenje tvrdi da, prema ovoj odredbi, stranci mogu da stiču pravo vlasništva na nepokretnosti, samo kada je ovo predviđeno kao mogućnost zakonom ili međunarodnim ugovorom. U nedostatku zakona ili međunarodnog ugovora, strancima se neće dopuštati da stiču pravo vlasništva na nepokretnosti.

Iako je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, potpisan između Kosova i Evropske Unije, međunarodni sporazum, sa kojim je Kosovo dužno da ravnopravno sa državljanima i zemljama tretira građane zemalja članica EU oko kupovine imovine, neophodno je da se jasno i detaljno opisuju ova prava, kao i prava stranih državljana koji nisu državljani EU, koji takođe prema Ustavu mogu sticati imovinska prava nad nepokretnom imovinom.

Međutim, moglo bi se tvrditi da ta odredba zapravo potvrđuje prava vlasništva stranaca sve dok su uslovi za pravo vlasništva u skladu sa Ustavom i ustavnim ovlašćenjima. Član 119. 2 podržava ovu tvrdnju navodeći da svi strani investitori i preduzetnici moraju da imaju sva zakonska prava, jednako kao i domaći investitori i preduzeća da imaju nepokretnu imovinu .

Ovaj argument je više podržan i odredbama Zakona o stranim ulaganjima. Ovaj zakon zahteva da se strani državljani i preduzeća tretiraju jednako. Čini se da taj zahtev uključuje i pravo na sticanje imovine.

Međutim, strani državljani su, u njihovim nastojanjima da upišu pravo vlasništva u katastru, u praksi nailazili na otpor opštinskih kancelarija katastarsa (OKK). Opstrukcija uknjižbe prava vlasništva stranih državljana, nastala je zbog toga što zakon nije jasno definisao upis prava vlasništva stranih državljana koji imaju pravo da upišu to pravo, i koja je dokumentacija potrebna ili drugi uslovi za upis. U nedostatku jasnih uputstva, zakonodavstvo se tumači drugačije i nedosledno.

Takođe je primećeno da takvi postupci nisu u skladu sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, potpisanom između Kosova i Evropske unije. Član 65.3 Sporazuma zahteva da Kosovo, građanima EU pruži tretman kao i domaćim građanima u obezbeđivanju svojinskih prava na nepokretnu imovinu na svojoj teritoriji , u periodu od pet godina od stupanja na snagu ovog sporazuma. Član 51.4 sličnog sporazuma navodi da će filijale i predstavnici preduzeća EU, stupanjem na snagu ovog sporazuma imati ista prava na sticanje vlasništva nad nekretninama, isto kao i prava koja imaju kosovske kompanije, i u pogledu javnih dobara/javnog interesa ista prava koja uživaju kosovske kompanije. Ta prava su ključna za privredne aktivnosti i razvoj.

Aktualna politika

Različiti zakoni koji utiču na svojinska prava, su u toku. Ministarstvo pravde je izradilo nacrt zakona o javnoj imovini koji definiše šta je javna imovina i kako upravljati tom imovinom. Novi nacrt zakona o šumama nastoji da izmeni postojeće propise za obnavljanje šuma i uspostavi sveobuhvatan regulatorni okvir za gazdovanje šumama i šumskim zemljištem. Zakon o Strateškim Ulaganjima Republike Kosova uključuje odredbe koje Vladi daju ovlašćenja da prenosi pravo vlasništva na državnu i javnu imovinu kvalifikovanim strateškim investitorima kao takvima. Ključni problem ovog zakona je da imovinu javnih preduzeća smatra za imovinu Republike Kosovo, bez uzimanja u obzir da je Republika Kosovo jedini deoničar u tim preduzećima koja imaju pravni subjektivitet u potpunosti odvojen od Vlade. Vlada može da prenese imovinu javnog preduzeća strateškom ulagaču, npr. Ekspropriše imovinu preduzeća, a nacrt zakona ne zahteva da se za to eksproprijisanje, preduzeću isplati bilo kakva naknada. Ovaj primer opet pokazuje posledice nedostatka jasno definisanog sistema imovinskih prava.

Prema *Zakonu o građevinskom zemljištu*, građevinsko zemljište definiše se kao zemljište na kojem je već građeno ili je planirano za izgradnju, zemljište u okviru granica opšteg urbanističkog plana određenog za širenje grada i zemljište u drugim zonama namenjenim za izgradnju stambenih i drugih kompleksa. Skupština opštine je nadležna za izdavanje rešenja o određivanju granice onoga što bi se moglo smatrati za gradsko građevinsko zemljište.

Prema tome, zemlja definisana kao građevinsko zemljište upisuje se u katastarskom operatu pod nazivom „korisnik društvene imovine” i skraćenicom „K.D.I /P.SH.SH.” stavljenom ispred imena nosioca prava na korišćenje. U praksi se to ne desi u svim slučajevima, ali postoje slučajevi gde je zbog tehničke greške u posedovnom listu uknjiženo kao pravo vlasništva.

Pravo na korišćenje građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu može se preneti na treću lice samo zajedno sa pravom privatnog vlasništva nad objektom. Pravo korišćenja postoji onoliko dugo dok zgrada postoji na gradskom građevinskom zemljištu. Ako je zgrada uništena ili oštećena, vlasnik zgrade ima pravo prvenstva da ponovno izgradi zgradu. Ako se ne koristi pravo prvenstva, zemlja se vraća upravnom organu opštine, koji, onda, može da da pravo na korišćenje drugom licu.

Gradsko građevinsko zemljište takođe je ograničeno u smislu opterećenja. Zakon dopušta da se na takvo zemljište može uvesti samo pravo službenosti, što isključuje hipoteku. *Zakon o svojini i drugim stvarnim pravima* takođe jasno propisuje da se hipoteka

može uspostaviti samo na osnovu ugovora između vlasnika nepokretnosti i kreditora hipoteke. S obzirom da postoji samo pravo na korišćenje gradskog građevinskog zemljišta, to znači da ono ne može da služi kao kolaterala za hipoteku. Time se značajno smanjuje korišćenje zemljišta za potrebe finansiranja.

Transformacija društvene imovine u državnu imovinu se trenutno vidi u Zakonu o kosovskoj Agenciji za privatizaciju kojim se Agencija za privatizaciju osniva kao naslednik Kosovske poverilačke agencije i Uredba UNMIK-a br. 2003/13 o transformaciji prava na korišćenje društvene nepokretne imovine. Kao što je navedeno u nastavku, preporučuje se usvajanje zakona koji bi omogućio, *de facto*, transformaciju prava korišćenja na građevinsko zemljište i zakup na 99 godina u trajno privatno vlasništvo (puno raspolaganje, korišćenje i prodaja).

Da bi se osiguralo da Kosovo poštuje zahteve iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju u vezi sa tretiranjem građana EU u pogledu njihovih imovinskih prava na Kosovu, kao preporučena mera politika jeste promena zakona o svojini i drugim stvarnim pravima. Promena mora da osigura izričito pravo stranih državljana da stiču i otuđuju pravo na nepokretnu imovinu na Kosovu.

Međutim, ta prava mogu da budu ograničena na određene geografska područja, kako se praktikuje u nekim zemljama u regionu (Hrvatska, Crna Gora), gde zakonodavac određuje da bi u javnom interesu trebalo rezervisati prava vlasništva samo za svoje državljanke, osiguravajući da su ta ograničenja u skladu sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju. Zakonodavac može da definiše i propise bez ograničenja za strance, o sticanju prava na nepokretnu imovinu, kao što je praksa u Nemačkoj. Međutim, potrebno je da svojinska prava stranaca za sticanje i otuđivanje nepokretnosti budu kodifikovana u zakonu, kako bi se izbegla nagađanja o tome postoje li ta prava, i stavila u život jedinstvena, administrativna praksa. Izmene i dopune Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima će se zasnivati na uputstvima/zahtevima koji proizlaze iz Sporazuma o Stabilizaciji i Pridruživanju između Kosova i Evropske Unije, odnosno člana 65.3 i člana 51.4.

U nastavku navodimo institucija koje su odgovorne, direktno ili indirektno za upravljanje građevinskim zemljištem.

1- Ministarstvo pravde;

2- Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja (MŽSPP);

- 3- Ministarstvo administracije lokalne samouprave(MALU);
- 4- Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja(MPŠRR);
- 5- Ministarstvo finansija, odeljenje za porez na imovinu;
- 6- Kosovska agencija za katastar (KAK);
- 7- Kosovska agencija za imovinu(KAI);
- 8- Kosovska agencija za privatizaciju (KAP);
- 9- Opštine.

Zakoni i podzakonski akti

Zakon o građevinskom zemljištu (S.L bivše SAPK 14/80 i 42/86)

Ovaj zakon reguliše imovinsko-pravne odnose i druge stvarne pravne odnose kod građevinskog zemljišta i definiše principe o uređenju i korišćenju građevinskog zemljišta. U toku je izrada Predloga zakona o građevinskom zemljištu, koji će biti u skladu sa ovim Konceptnim dokumentom.

Zakon br. 04/L-174 o prostornom planiranju

Ovaj zakon definiše osnovna načela prostornog planiranja, uslove i način razvoja i prostornog uređenja, vrste, tok i sadržaj planova, odgovornosti upravnih entiteta na centralnom i lokalnom nivou za izradu i primenu dokumenata prostornog planiranja, upravni nadzor za sprovođenje ovog zakona kao i aktivnosti koje su preduzete u prostornom planiranju i teritorijalnom uređenju u Republici Kosovo.

Ovaj zakon ima za cilj da pružiti stabilno upravljanje, efikasno korišćenje javnih sredstava, preduslove za uravnotežen društveni i privredni razvoj, održivo uređenje prostora, pružajući građanima jednak tretman, slobodno kretanje i adekvatan pristup javnim uslugama.

Zakon br. 04/L - 110 o izgradnji

Svrha ovog zakona je uspostavljanje pravnog okvira koji uređuje izdavanje građevinskih dozvola, usklađenost sa zahtevima iz građevinske dozvole i izdavanje sertifikata na teritoriji Kosova. Ovaj zakon uređuje izgradnju svih građevinskih objekata na Kosovu, projektovanje, izgradnju, rekonstrukciju, rušenje, osim ako drugačije nije određeno posebnim zakonom.

Zakon br. 04/L-034 o Kosovskoj agenciji za privatizaciju

Ovaj zakon osniva Kosovsku agenciju za privatizaciju (Agenciju) kao naslednika Kosovske poverilačke agencija koja je osnovana i uređena na osnovu Uredbe UNMIK-a 2002/12 .

Agencija je ovlašćena da upravlja preduzećima i imovinom koja je bila u društvenom vlasništvu na dan 31. decembar 1988. godine ili nakon tog datuma, uključujući i odobrenje za prodaju, transformaciju i/ili likvidaciju preduzeća i imovine.

Agencija ima ekskluzivnu nadležnost da upravlja:

- 1). preduzećima u društvenom vlasništvu, bez obzira na to da li su prošla transformaciju, uključujući i svu imovinu u vlasništvu ili državini preduzeća, uključujući i imovinu koja se nalazi u inostranstvu. 2). svom imovinom koja se nalazi na teritoriji Kosova, bez obzira da li je organizovana kao subjekat ili ne, koja je bila imovina u društvenom vlasništvu na dan ili posle 22. marta 1989, osim u slučajevima uređenim prema stavu 2 član 5 ovog zakona ; i
- 3). svim akcijama korporacije i podružnica korporacija osnovanih u skladu sa ovim zakonom; i svim interesima na državnu imovinu u jednom preduzeću ili drugom pravnom subjektu, bez obzira da li je to preduzeće ili pravni subjekat u fazi transformacije ili ne

Uredba UNMIK-a 2003/13 od 9. maja 2003, o transformaciji prava na korišćenje nepokretne imovine u društvenom vlasništvu.

Ovom uredbom se bilo koje pravo na korišćenje imovine upisane na ime preduzeća u društvenom vlasništvu, koji prenosi podružnicu korporacije preduzeća u društvenom vlasništvu u skladu sa članom 8. Uredbe 2002/12 pretvara u zakup.

Utvrđeno je da će takav zakup obuhvatati:

- a) pravo svojine i korišćenja imovine izdate u zakup u bilo koje svrhe koje nisu zabranjene zakonom;
- b) pravo na slobodan prenos imovine date u zakup trećim licima.
- c) pravo na stavljanje hipoteke na imovinu datu u zakup u korist trećih lica.

Takođe određuje način davanja u zakup, prenos, rokove, formalnosti, upis eksproprijaciju itd.

Zakon o izmeni i dopuni Zakona o svojini i drugim stvarnim pravima sadržaće osnovne odredbe o pretvaranju prava na zakup na 99 godina dok će se detaljnija pitanja urediti posebnim zakonom, koji će prema očekivanjima zameniti ovu uredbu.

Zakon br. 2002/5 o osnivanju registra prava na nepokretnosti

Ovim zakonom osniva se registar prava na nepokretnosti kao mehanizam za sprovođenje i proveru prava na nepokretnu imovinu na Kosovu u skladu sa važećim zakonima, sveobuhvatnim upravljanjem registrom će se upisivati prava na nepokretnosti u registar pod nadležnošću KAK i u skladu sa odredbama ovog zakona.

Zakon br. 03/L-154 o svojinskim i drugim stvarnim pravima

Ovim zakonom uređuje se osnivanje, sadržaj, prenos, zaštita i prestanak vlasništva. Takođe, ovaj zakon uređuje vlasništvo i ograničena stvarna prava, posed, stvarna prava obezbeđenja i stvarna prava korišćenja. Ovaj zakon definiše vlasništvo kao najopsežnije pravo vlasništva na nepokretnost ovlašćujući vlasnika da slobodno raspolaže, koristi, prodaje i isključuje druge od bilo kakvih uplitanja (član 18.). Zakon takođe pravi jasnu razliku između vlasništva i državine, ukoliko je državina faktička kontrola imovine koja uključuje određene pravne posledice.

Zakon br. 04/L-077 o obligacionim odnosima

Ovaj zakon sadrži osnovna načela i opšta pravila za sve obligacione odnose. Odredbe ovog zakona primenjuju se na odnose regulisane drugim pravnim aktima koji se odnose na pitanja koja nisu uređena ovim zakonom.

Zakon br. 2004/26, o nasleđivanju

Ovim Zakonom uređuju se prava na nasleđivanje. Nasleđivanje je prenos pokretne i nepokretne imovine (ostavine) umrlog lica (ostavioca), zakonom ili na osnovu

testamenta o imovini (nasledstva) na jedno ili više lica (naslednici ili legatari), u skladu sa pravilima utvrđenim ovim zakonom. Ovaj Zakon uređuje postupke koje sudovi, drugi organi i lica ovlašćena da deluju u pitanjima nasleđivanja.

Zakon br. 03/L-007 o vanparničnom postupku

Ovaj zakon utvrđuje pravila prema kojima sudovi deluju i odlučuju o pravima i ličnim interesima, porodičnim i drugim pravima i pravnim interesima koji se rešavaju u vanparničnom postupku. Odredbe ovog zakona primenjuju se i u drugim pravnim stvarima za koje zakonom nije predviđeno da se rešavaju prema propisima parničnog postupka.

Zakon br. 04/L-144 o dodeli na korišćenje i razmeni nepokretne imovine opštine

Ovaj zakon ima za cilj da reguliše dodelu nepokretne imovine opštine na korišćenje, razmenu nepokretne imovine opštine sa fizičkim i pravnim licima, kao i razmenu imovine sa centralnim institucijama i Kosovskom agencijom za privatizaciju (KAP).

Ovim zakonom definišu se prava i obaveze opštinskih organa za upravljanje nepokretnom imovinom u vlasništvu opštine u odnosu na fizička i pravna lica, centralne institucije i KAP.

Zakon br. 04/L-061 o prodaji stanova za koje postoji stanarsko pravo

Ovim zakonom uređuju se uslovi i način prodaje stanova u društvenom i javnom vlasništvu za koje postoji stanarsko pravo ili pravo na korišćenje u zakup na neodređeno vreme, zajedno sa zajedničkim delovima zgrade, kao i načinima određivanja prodajnih cena stanova i prestanak stanarskog prava. Ovaj zakon se odnosi na stanove u društvenom i javnom vlasništvu za koje postoji stanarsko pravo.

Rok za prijavu za privatizaciju stanova prema ovom zakonu je istekao u januaru 2016. godine. MŽSPP je u procesu izrade konceptnog dokumenta za izmenu tog zakona, sa ciljem produženja roka.

Zakon br. 03/L-139 o eksproprijaciji nepokretne imovine, izmenjen i dopunjen zakonom br. 03/L-205 o izmenama i dopunama zakona br. 03/L-139 o eksproprijaciji nepokretne imovine

Ovaj zakon definiše:

1.1. Pravila i uslove prema kojima Vlada ili opština mogu da oduzmu pravo vlasništva ili druga prava jednog lica na nepokretnu imovinu;

1.2. Pravila i uslove prema kojima Vlada može da odobri privremeno oduzimanje i korišćenje nepokretne imovine;

1.3. procedure za sprovođenje eksproprijacije ili oduzimanje svojine;

1.4. pravila i postupci koji će se koristiti za određivanje iznosa i isplata naknade za eksproprijaciju ili oduzimanje vlasništva; i

1.5. Ostale odredbe koje regulišu druga pitanja u vezi sa eksproprijacijom ili oduzimanjem vlasništva.

Zakon br. 02/L-26 o poljoprivrednom zemljištu

Ovim zakonom definiše se upotreba, zaštita, uređenje i zakup poljoprivrednog zemljišta, sa ciljem stalnog očuvanja i zaštite poljoprivrednog potencijala, zasnovanog na načelima održivog razvoja.

Zakon br. 2003/03 o šumama na Kosovu sa odgovarajućim izmenama i dopunama

Svrha ovog zakona je da utvrdi pravnu osnovu za zaštitu i održivo gazdovanje šumama i šumskim zemljištima kao obnovljivim izvorima od opšteg interesa.

Ovaj zakon se zasniva na načelima održivog razvoja, očuvanje bioloških raznolikosti, kao i merama opreza i preventivnim merama za zaštitu šuma i očuvanje životne sredine.

Zakon za rešavanje bespravne gradnje 04/L-188

Svrha ovog zakona je rešavanje bespravne gradnje u Republici Kosovo i primenjuje se na bespravnu gradnju identifikovanu na digitalnoj ortofoto karti, na osnovu aerofotogrametrijskog snimanja u Republici Kosovo od 30. avgusta 2013. godine.

Ovaj zakon pruža jedinstveni program za rešavanje bespravne gradnje koji će se sprovoditi na čitavoj teritoriji Republike Kosovo. Kategorizacija gradnje, zasniva se na Zakonu o izgradnji, kategorizacija I, II i III, u urbanim i ruralnim zonama.

Izradjen je Predlog novog zakona o bespravnoj gradnji, koji je u skladu sa ovim konceptnim dokumentom.

Administrativno uputstvo MŽSPP br. 11/2015 o elementima i osnovnim uslovima za projektovanje, realizaciju i praćenje plana razvoja opštine

Cilj ovog Administrativnog uputstva je definisanje sadržaja i osnovnih uslova za projektovanje, realizaciju i praćenje plana razvoja opštine. Odredbe ovog Administrativnog uputstva obavezujuće su za sve institucije i sva lica koja učestvuju u procesu izrade, konsultacija, usvajanja, sprovođenja i praćenja opštinskih razvojnih planova.

Administrativno uputstvo MŽSPP br. 24/2015 o elementima i osnovnim uslovima za projektovanje, realizaciju i praćenje opštinskih urbanističkih karata

Svrha ovog Administrativnog uputstva je definisanje sadržaja i osnovnih uslova za projektovanje, realizaciju i praćenje opštinskih urbanističkih karata.

Odredbe ovog Administrativnog uputstva obavezujuće su za sve institucije i sva lica koja učestvuju u procesu izrade, konsultacija, pregleda, usvajanja, sprovođenja i praćenja opštinskih urbanističkih karata.

Administrativno uputstvo br. 41/2006 za promenu namene poljoprivrednog zemljišta, izmenjeno i dopunjeno Administrativnim uputstvom br. 10/2010

Ovim administrativnim uputstvom određuju se upravni postupci i utvrđuju kriterijumi za trajnu ili privremenu promenu namene poljoprivrednog zemljišta (pretvaranje u građevinsko zemljište). Postupak zahteva naročito blisku saradnju između nadležnih organa za prostorno planiranje i poljoprivrede. Dok je Administrativno Uputstvo 10/2010 definisalo ovlašćenja za donošenje odluka o dodeli na privremeno korišćenje šuma i šumskog zemljišta u vlasništvu države i donošenje odluke o promeni korišćenja šuma i državnog i privatnog šumskog zemljišta od strane KAP.

Tekući program

Ministarstvo pravde uz podršku programa USAID-a za imovinska prava (od 26.05.2015), osnovao je radnu grupu za izradu Nacionalne strategije za imovinska prava u okviru koje se formira pet tematskih radnih grupa. U izradi ove Strategije,

učestvovali su ključni akteri iz Vlade, stručnjaci, međunarodni partneri, civilno društvo i sl, koji su povezani sa sektorom imovinskih prava. Vlada je usvojila ovu strategiju 18.01.2017.

Pitanja koja se rešavaju u ovoj strategiji su i definisanje vrsta imovine na Kosovu, transformacija društvenog vlasništva, uključujući i pravo na trajno korišćenje građevinskog zemljišta, zakup 99 godina, svojinska prava (pravo vlasništva) stranaca i druga pitanja. U kontekstu ovoga, rađene su preliminarne analize povezane sa važećim zakonodavstvom o gore navedenim pitanjima počevši od Ustava Republike Kosovo, Zakona o svojini i drugim stvarnim pravima, Uredbe UNMIK-a 2003/13, zakona o građevinskom zemljištu, itd. Pitanje građevinskog zemljišta je analizirao i projekat „Podržavanje građanskog zakonika i svojinskih prava“ koji finansira EU, a sprovodi GIZ, podrška EU u okviru IPA se nastavlja i u drugoj fazi, u kojoj se trenutno radi na izradi i finalizaciji nacrtu tog zakona.

Transformaciju prava na korišćenje nepokretne imovine u društveno vlasništvo, odnosno zakup na 99 godina vrši kosovska Agencija za privatizaciju.

Iskustva u drugim zemljama

Nemačka

Ujedinjenje prava na zemlju i prava na zgrade (nemački problem “građevinskog zemljišta”)

Nakon spajanja istočne Nemačke sa zapadnom Nemačkom i njihove saglasnosti za primenu Ustava i zakona zapadne Nemačke na teritoriji istočne Nemačke, moralo se nositi sa sličnim problemima kao i u svim socijalističkim pravnim sistemima, a zatim i odvajanjem vlasništva na zemlju od vlasništva na zgrade, što je, takođe i trenutni problem na Kosovu u vezi sa građevinskim zemljištem. Dok je nepokretna imovina bila narodna imovina, pojedinac je mogao da bude privatni vlasnik objekta izgrađenog na takvoj zemlji i imao je pravo da koristi narodnu imovinu sa ciljem korišćenja zgrade. Nemačka je 1994. godine usvojila Zakona o pročišćavanju stvarnih prava, sa ciljem da ujedini vlasništvo na nekretninama i vlasništvo na zgradama. Po zakonu, korisnik jedne zgrade je imao mogućnost da kupi nepokretnu imovinu i time bude privatni vlasnik dve imovine, nepokretne imovine i zgrade. Zakon je odredio da će otkupna cena nekretnina biti 50% od tržišne vrednosti nekretnine. Alternativna opcija je da korisnik stvara nasledno pravo na gradnju (*Erbbaurecht*) na nepokretnoj imovini, koje je slično sa pravom gradnje kako je definisano kosovskim Zakonom o svojini i drugim stvarnim pravima. Vlasnik zgrade imaće pravo na korišćenje

nepokretnosti do 90 godina i plaćaće naknadu između 2% i 3,5% od tržišne vrednosti nekretnine dotadašnjem titularu nepokretne imovine.

Transformisanje "nacionalne/narodne imovine" u privatnu imovinu

Nakon ujedinjenja, Nemačka se suočila sa problemom transformacije socijalističkih svojinskih prava u istočnoj Nemačkoj u sistem svojinskih prava orijentisanih prema društvenom tržištu Zapadne Nemačke. Socijalistička imovina istočne Nemačke je podeljena na (i) nacionalnu/narodnu imovinu, (ii) imovinu socijalističkih udruženja i (iii) imovinu društvenih organizacija građana. Nacionalna/narodna imovina je dominantan oblik socijalističke imovine. Kao i društvena imovina na Kosovu, nacionalna/narodna imovina bila je ograničena u smislu prava. Ona se ne može koristiti kao hipoteka, isključena je iz spajanja sa drugom imovinom i zaštićena od potraživanja trećeg lica. Pravo na korišćenja nacionalne/narodne imovine je jedino pravo koje pojedinac može imati i država ga može oduzeti gotovo po volji.

Takođe, usvojen je Zakon o privatizaciji i reorganizaciji nacionalne imovine („Zakon o poverilaštvu“) koji osniva poverilačku agenciju za privatizaciju nacionalnih preduzeća, koja su bila slična društvenim preduzećima na Kosovu.

Glavna svrha zakona bila je da se, što je pre moguće, privatizuje nacionalna imovina. Za potrebe privatizacije nacionalne imovine, poverilačka agencija pretvara nacionalna preduzeća u akcionarska društva, što rezultira time da njihovo pravo na korišćenje nacionalne imovine postane privatno vlasništvo. Iako je sličnost između procesa privatizacije na Kosovu i u Nemačkoj velika, najveća razlika je u tome što se na Kosovu, pravo korišćenja društvene imovine nije pretvorilo u privatno vlasništvo, već u zakup na 99 godina, koji ima sve attribute privatnog vlasništva. Osim privatizacije, nacionalna imovina se zakonom može preneti na opštine, gradove, okruge, teritorije ("Lander") i države. Sva nacionalna imovina koja se koristi za javne komunalne usluge treba da se prenese na opštine i gradove. Imovina, koju su u prošlosti od države uzimale jedinice lokalne samouprave, postale su nacionalna imovina, i vraćene su pojedinim jedinicama lokalne samouprave.

Uprkos tim privatizacijskim naporima, još uvek ima brojne nepokretne imovine koja je i dalje upisana kao nacionalna imovina i gde nije bilo jasno ko ima pravo da je koristi ili ko ima bilo koje drugo pravo nad njima. To je izazvalo pravnu nesigurnost i naširoko se smatralo kao prepreka za privatna ulaganja. Da bi se to razjasnilo, 1991. godine je usvojen Zakon o utvrđivanju i razdvajanja nekadašnje nacionalne/narodne imovine.

Prema ovom zakonu, neki subjekti su određeni kao ovlašćeni agenti koji raspoložu i drže u posedu nacionalnu imovinu a gde je bilo nemoguće odrediti jedan takav

subjekat, Savezna Republika Nemačka, koju zastupa Federalna agencija za poslove nepokretne imovine, je određena kao subjekat. To znači da se u svim slučajevima gde je bilo neizvesnosti oko toga ko je bio imalac nacionalne nepokretnosti, nemačka vlada je zapravo ta koja je ovlašćena da deluje kao agent poverilac. Određeni subjekti trebalo je da apliciraju u poverilačkoj agenciji, odnosno "Land", koja će doneti odluku kojom raspodeljuje nepokretnost dotičnom subjektu.

Aktuelni problemi sa transformacijom nacionalne imovine

Uprkos svim naporima za privatizaciju socijalističke imovine, razdvajanje tih različitih javnih subjekata i usklađivanje zakona o imovini istočne Nemačke, prijavljeno je da je u 2014. godini bilo na hiljade nekretina koje su još uvek upisane kao nacionalna imovina. Razlog za to je loše sprovođenje Zakona o utvrđivanju i razdvajanju bivše nacionalne imovine jer su se svi definisani subjekti prijavili za dodelu prava vlasništva na nacionalnu imovinu.

Stranci i svojinska prava

Nemački zakon ne pravi razliku između domaćih i stranih državljana u pogledu ulaganja ili osnivanja kompanija. Nemački zakon nema ograničenja u pogledu sticanja prava stranih državljana na nekretnine.

Hrvatska

Transformacija prava trajnog korišćenja građevinskog zemljišta u svojinu

U procesu transformacije društvenog vlasništva u druge oblike vlasništva, Hrvatski Zakon o svojini i drugim stvarnim pravima, br. 91/96, izmenjen i dopunjen nekoliko puta, nosilac prava na trajno korišćenje društvene nepokretnosti postaje vlasnik te nepokretnosti pod sledećim uslovima: (i) na takvoj imovini može se stvoriti privatna imovina (npr. javna dobra, kao što su vazduh, more, voda, itd, su isključeni) (ii) nepokretna imovina ne podleže transformaciji prema bilo kojem posebnom zakonu i (iii) pravo korišćenja je stvoreno u skladu sa zakonom koji je bio na snazi u vreme kada je ustanovljeno pravo. Ova odredba je rezultirala pretvaranjem društvenog građevinskog zemljišta u privatnu svojinu, pod uslovom da je nosilac prava korišćenja bilo privatno lice. On takođe vraća kantonima i opštinama u vlasništvo bivše nekretnine u društvenom vlasništvu, na koje su imali pravo korišćenja. Naime, u

slučaju građevinskog zemljišta i razdvajanja privatnog vlasništva na zgradu izgrađenu na društvenoj nepokretnosti, hrvatski zakon pridružio je vlasništvo na objekat i na zemljište. Podrazumevano pravilo u tom smislu je da je vlasnik zgrade stekao vlasništvo nad zemljištem (bivše društveno).

Isto tako, Zakonom o svojini i drugim stvarnim pravima, Hrvatska je ukinula Zakon o građevinskom zemljištu br. 48/88, -pročišćeni tekst, 16/90, 53/90).

I dok se transformacija prava trajnog korišćenja pretvara u vlasništvo, Zakonom o svojini i drugim stvarnim pravima (definisanje, podela, regulisanje, itd) građevinsko zemljište je regulisano Zakonom o prostornom planiranju (br. 153/13), koji je stupio na snagu 01.01.2014.

Generalna politika u vezi sa transformacijom društvene imovine

Ustav Republike Hrvatske iz 1990. godine formalno je ukinuo društvenu imovinu i pokrenuo pravni postupak transformacije društvene imovine i omogućio da to pitanje treba definisati zakonom. Hrvatski zakonodavci primenjuju tri metode za transformaciju društvene imovine: (i) transformaciju pravnih subjekata, uključujući i njihovu imovinu, (ii) transformaciju imovine i njenu dodelu određenim subjektima, i (iii) transformaciju određene društvene imovine u državnu, na osnovu zakona. Zakon o svojini i drugim stvarnim pravima navodi da je vlasnik društvenog preduzeća koje nije podlegalo transformaciji prema posebnom zakonu pravno lice koje je registrovano kao pravni nosilac prava korišćenja na tu imovinu. Ako se takav subjekat ne može identifikovati, društvena svojina će postati vlasništvo Republike Hrvatske (državno vlasništvo).

Transformacija društvenih preduzeća u akcionarska društva ili društva sa ograničenom odgovornošću u skladu sa Zakonom o transformaciji društvenih preduzeća obuhvata transformaciju prava korišćenja društvene nepokretne imovine u privatnu nepokretnu imovinu. Društvena preduzeća sa sedištem u Hrvatskoj moraju da apliciraju Hrvatskom fondu za privatizaciju da bi im se odobrila njihova transformacija u privatna akcionarska društva ili društva sa ograničenom odgovornošću.

Na osnovu odobrenja Hrvatskog fonda za privatizaciju, preduzeće podnosi zahtev sudu da se registruje kao akcionarsko društvo ili kao društvo sa ograničenom odgovornošću i da se upiše kao vlasnik nepokretne imovine za koju je imalo pravo korišćenja. Nakon registrovanja nepokretne imovine kao akcionarskog društva u

privatno vlasništvo ili društvo sa ograničenom odgovornošću, nepokretna imovina je transformisana iz bivšeg društvenog vlasništva u privatno.

Kako sudska praksa registracije privatne nepokretne imovine koja se zasnivala na takvoj transformaciji u početku nije bila objedinjena, Hrvatska je 1996.godine usvojila Zakon o privatizaciji . Prema odredbama ovog zakona, Hrvatski fond za privatizaciju doneo je odluku kojom potvrđuje popis nekretnina na koje su društvena preduzeća imala pravo korišćenja. Sudovi su uskladili svoju praksu sa ovim zakonom i koristili odluku Hrvatskog fonda za privatizaciju kao službeni dokument na osnovu koje oni registruju pravo na korišćenje nepokretne imovine kao privatne nepokretne imovine nove kompanije. 2006. godine, Hrvatska je izmenila svoj Zakon o svojini i drugim stvarnim pravima i utvrdila kriterijume za određivanje kada se novoosnovana kompanija može smatrati za pravnog naslednika bivšeg društvenog preduzeća i vlasnike nepokretne imovine koji se razmatraju iz tog društvenog preduzeća.

Stranci i imovinska prava

Što se tiče sticanja prava stranaca na nekretnine, neke nepokretnosti , kao što su poljoprivredno zemljište i šuma, zaštićene prirodne oblasti, zaštićena nepokretna imovina, stranci ne mogu steći, osim ako drugačije nije određeno međunarodnim ugovorom, koji je sklopila Hrvatska. Inače, građani EU i pravna lica iz država članica EU mogu da steknu prava na nepokretnu imovinu u Hrvatskoj, u skladu sa načelom nacionalnog tretmana, odnosno, pod jednakim uslovima kao i domaća fizička i pravna lica. Stranci koji nisu državljani ili pravni subjekti država članica EU mogu sticati prava na nepokretnu imovinu u Hrvatskoj, uz prethodnu saglasnost Ministarstva pravde Hrvatske, a ako postoji reciprocitet između Hrvatske i dotične strane države. Odobrenje nije potrebno ako je nekretnina stečena nasleđivanjem, pod uslovom da postoji reciprocitet.

Srbija

Transformacija društvenog/državnog građevinskog zemljišta

Prema Zakonu o građevinskom zemljištu (44/95), građevinsko zemljište, koje je prethodno bilo u društvenom vlasništvu je pretvoreno u državno vlasništvo. Opština je ovlašćena za upravljanje tom državnim imovinom i svaki prenos mora da ima saglasnost Vlade Srbije. Ostalo građevinsko zemljište, odnosno građevinsko zemljište u građevinskoj zoni i građevinsko zemljište izvan građevinske zone, može da bude i u

državnom i u privatnom vlasništvu. 2003. godine, srpski zakonodavci promenili su pravo na trajno korišćenje državnog građevinskog zemljišta u zakup na 99 godina, bez promene strukture državnog vlasništva.

Još jedan proces reformi, odnosno transformacija državnog građevinskog zemljišta, još uvek je u toku. Zakon o planiranju i izgradnji predviđa transformaciju prava na trajno korišćenje, odnosno, zakup na period od 99 godina za državno građevinsko zemljište, koje se vraća u privatno ili državno vlasništvo. Misao vodilja je da je vlasnik zgrade postane vlasnik građevinskog zemljišta, tako da se privatno vlasništvo nad zgradom i zemljom ujedine u privatnu imovinu. Prema ovom zakonu, vlasnik objekta ili u slučaju zemljišta bez izgrađenog objekta, registrovani nosilac prava korišćenja, stiče privatno vlasništvo na građevinsko zemljište. Pravo na korišćenje građevinskog zemljišta registrovanog na ime Republike Srbije, autonomne jedinice ili opštine, odnosno nekog drugog pravnog lica stvorenog iz njih, transformiše se u javno vlasništvo. Strane države mogu da stiču pravo vlasništva na građevinsko zemljište, na koje su imali pravo korišćenja i koje im je potrebno za njihove diplomatske ili konzularne funkcije. Slično prethodnoj hrvatskoj reformi građevinskog zemljišta, Srbiji ima jedinstven pravni režim da se objekat kao i građevinsko zemljište, tretiraju kao jedinstvena imovina, pa se zbog toga sva privatna prava i obaveze koje se odnose na objekat proširuju obuhvatajući i građevinsko zemljište ispod njih.

Zakon takođe predviđa nekim subjektima, transformaciju prava na trajno korišćenje, odnosno, zakup na period od 99 godina za državno građevinsko zemljište u javnu ili privatnu svojinu uz naknadu (plaćanje). Ti subjekti su pravni subjekti koji su predmet privatizacije i bivša društvena preduzeća. Međutim, odredbe o naknadi za transformaciju proglašena je neustavnom 2012. godine. Nakon toga, Srbija je, u junu 2015. godine, usvojila Zakon o transformaciji prava korišćenja imovine na građevinskom zemljištu. Proces sprovođenja je počeo i moglo bi biti prerano dati objektivnu procenu uspešnosti te politike.

Zakon o građevinskom zemljištu R. Srbije je ukinut Zakonom o planiranju i izgradnji.

U poređenju sa Hrvatskom, Srbija je u nekom pogledu usmerena na drugi pristup u odnosu na privatizaciju preduzeća u državnom vlasništvu. Ustav Srbije predviđa tri vrste imovinskih prava, odnosno javnu imovinu, imovinu zadruga i privatno vlasništvo. Javna imovina sastoji se od državne imovine, imovine autonomnih pokrajina i opštinske imovine. Ustav Srbije takođe, spominje društvenu imovinu, ali zahteva da se ta imovina privatizuje u skladu sa zakonom.

Dakle, postoji jasan ustavni mandat da se sva društvena imovina privatizuje. Srpski zakonodavci su delimično ispunili ovaj mandat restitucijom (povraćajem) nekih vrsta nepokretnosti, poput poljoprivrednog zemljišta, koje je nacionalizovano oduzimanjem (*Zakon o načinu i uslovima priznavanja prava i povraćaj zemljišta koje je prešlo u društveno vlasništvo po osnovu fonda za poljoprivredno zemljište i konfiskacije zbog neispunjenih obveza iz obavezne nabavke poljoprivrednih proizvoda 18/91*, bivše nekretnine crkava i verskih zajednica (*Zakon o restituciji imovine crkvama i verskim zajednicama 46/2000* i seoski pašnjaci (*Zakon o restituciji livada i pašnjaka selima na upotrebu 16/92*).

Međutim, Srbija nije privatizovala svu imovinu društvenom vlasništvu. Prema Zakonu o privatizaciji društvenog vlasništva na poljoprivredno zemljište u druge vrste imovine (49/92), društveno poljoprivredno zemljište, koje je steklo pravno lice kroz agrarnu reformu i nacionalizaciju, transformisano je u državnu imovinu, odnosno imovinu Republike Srbije. Društveno poljoprivredno zemljište, koje je pravno lice steklo kroz ugovorne transakcije je transformisano u privatno vlasništvo. Prema Zakonu o građevinskom zemljištu (44/95), gradsko građevinsko zemljište koje je pre bilo u društvenom vlasništvu, transformisalo se u državno vlasništvo.

Opština je ovlašćena za upravljanje tom državnom imovinom i svaki prenos mora da imati saglasnost Vlade Srbije. Ostalo građevinsko zemljište, odnosno građevinsko zemljište u građevinskoj zoni i građevinsko zemljište izvan građevinske zone, mogli su da budu u vlasništvu države ili u privatnom. 2003. godine, srpski zakonodavci promenili su pravo na trajno korišćenje državnog građevinskog zemljišta u zakup na 99 godina, bez promene strukture državnog vlasništva.

Crna Gora

Politika o svojinskim pravima i tekuća reforma svojinskih prava

Crna Gora je pokrenula veliku reformu svojinskih prava 2009. godine, donošenjem Zakona o imovinsko-pravnim odnosima (19/09) i Zakona o državnoj imovini (21/09). Iako je Ustav Crne Gore iz 1992. godine ukinuo društveno preduzeće transformišući najveći njegov deo u državno vlasništvo, kao i građevinsko zemljište, pravo korišćenja ostaje na snazi i nije bilo transformisano u privatno pravo. To se smatralo kao anahronizam i povećanje pravne nesigurnosti na štetu investicija i ekonomskog razvoja. U nekim slučajevima, društvena imovina je vraćena u skladu sa Zakonom o restituciji i naknadi preuzetih prava vlasništva (21/04) i na taj način transformisala u privatnu svojinu, ali u većini slučajeva, i dalje postoji pravo na korišćenje.

Reforma svojinskih prava iz 2009. godine transformisala je pravo korišćenja bivšeg društvenog vlasništva, sada državnog, u privatno vlasništvo. Osim ako drugačije nije propisano zakonom, upisani nosilac prava korišćenja ima pravo da bude upisan kao vlasnik predmetne nepokretnosti. To se podjednako odnosi na privatna lica i pravne subjekte kakva je opština. Korekcija u katastarskim operatima radi se na zahtev zainteresovane stranke.

Stranci i svojinska prava

Zakon o imovinsko-pravnim odnosima definiše i prava stranih državljana koji su stekli pravo vlasništva u Crnoj Gori. Uglavnom, važi načelo domaćeg tretmana, odnosno stranci mogu da osiguraju imovinu pod istim uslovima kao i državljani Crne Gore. Izuzetno, strani državljani ne mogu da dobiju vlasništvo nad (i) prirodnim resursima, (ii) javnim dobrima, (iii) poljoprivrednim zemljištem, (iv) šumama i šumskim zemljištem, (v) spomenicima kulture, (vi) nekretninama u graničnim zonama i (vii) nekretninama koje se smatraju od interesa za pitanja nacionalne bezbednosti. Izuzetno, stranac može steći pravo vlasništva na poljoprivrednom zemljištu, šumama i šumskom zemljištu u površini od 5000 m² ako se transakcija odnosi na prenos vlasništva na zgradu.

Procena

Četiri zemlje imaju zajedničku činjenicu da, kao i Kosovo žele da transformišu nepokretnu društvenu svojinu u vrstu svojinskih prava koja su u skladu sa tržišnom privredom i osiguraju pravnu sigurnost i transparentnost u odnosu na svojinska prava. Svi su sledili različite pravne strategije, ali je krajnji rezultat transformacija društvene imovine u privatnu ili državnu svojinu.

Nemačka i Hrvatska su koristile privatizaciju javnih preduzeća za transformaciju većine društvene svojine tih preduzeća u privatno vlasništvo, nešto što Kosovo nije uradilo. Nemačka pretvara većinu društvenog vlasništva u privatno, a Srbija i na početku Crna Gora, su ga transformisale u pretežno državnu svojinu. Hrvatska je sledila umereni put dajući prednost transformaciji u privatnu svojinu, ostavljajući državnu svojinu samo kao opciju ako nije moguće utvrditi subjekat koji može da ostvaruje pravo na društveno preduzeće.

Pristup Hrvatske takođe je izbegao probleme sa kojima se suočava Nemačka, u svojim naporima da reguliše podelu društvenog preduzeća po zakonu, na više subjekata, poteškoće sa kojima se Nemačka i dalje suočava. Zajednička karakteristika je da su sve

države postavile opciju da se promeni lice koje je zakonski registrovano kao nosilac prava korišćenja društvene imovine, u vlasnika te imovine. Novi zakon usvojen u Srbiji pokazuje da se Srbija i dalje suočava sa teškoćama oko transformacije prava korišćenja građevinskog zemljišta u državnom vlasništvu, u privatno vlasništvo. Radi jasnoće i pravne sigurnosti, Crna Gora nudi elegantno zakonsko rešenje da bi se izbegli brojni posebni zakoni koji društvenu svojinu transformišu u druge vrste svojinskog prava. Crna Gora ima zakon o privatnoj svojini i drugi o državnoj svojini i oba se usklađena jedan sa drugim. Transformacija društvene svojine ostvaruje se opštom transformacijom prava na korišćenje bilo u privatne ili državne svojine, zavisno od toga ko je upisan u katastarskom operatu. Na taj način, izbegavanje komplikacija nemačkog zakona, ima manje u zakonodavstvu Hrvatske, ali sa istim rezultatom, a veći napredak od Srbije u odnosu na transformaciju prava korišćenja građevinskog zemljišta.

Poglavlje 3: Ciljevi i zadaci

Ciljevi

Opšti cilj ovog konceptnog dokumenta je da jasno definiše vlasništvo, uključujući definisanje prava na trajno korišćenje zemljišta, definisanje vlasništva na građevinsko zemljište, vlasništva na zemljište u vezi sa vlasništvom na objekat kako bi se stvorila određena vrsta vlasništva, definisanje zakupa na 99 godina i imovinska prava stranih državljana na Kosovu. Pravilnom uređivanju doprinosi i još bolje korišćenje zemljišta i poštovanja prava vlasništva. To će uticati na postizanje usklađivanja ciljeva s politikama i zakonodavstvom EU, jačanje i zaštitu ljudskih prava i jačanje tržišne ekonomije

Poglavlje 4: Opcije

Opcija 1: Opcija status quo (bez promena)

Prva opcija je da se pitanja kojima se bavi u ovom Konceptom dokumentu ostanu takva kakva su trenutno uređena, to jest bez promena te politike, znači netransformisati društvenu svojinu na građevinsko zemljište u druge oblike vlasništva. Netransformisaje zakupa na 99 godina u vlasništvo imaće za posledicu dalje održavanje društvenog vlasništva, uprkos namerama da se ova vrsta vlasništva ukloni i nastaviće se trenutna praksa različitih tumačenja i prepreka u pravnom prometu i upotrebi ove svojine. Nedefinisanje svojinskih prava stranih državljana na Kosovu takođe, će uticati na strana ulaganja na Kosovu.

Opcija 2: Promena postojeće politike

Druga opcija je promena tekuće politike putem izmena i dopuna *Zakona o svojini i drugim stvarnim pravima*.

Svrha ove opcije je da se izmenama i dopunama Zakona o svojini i drugim stvarnim pravima, reše problemi identifikovani napred i oni urede na najbolji način.

Izmenama i dopunama Zakona o svojini i drugim stvarnim pravima koje će uključivati odredbe o:

- definisanju vrsta imovinskih prava
- transformaciji prava na korišćenje društvene imovine u imovinu lica koje je upisano kao trajni nosilac prava korišćenja, bez uključivanja nepokretne imovine upisane na ime društvenih preduzeća kojima upravlja KAP, i stanova na kojima postoji stanarsko pravo. Imovina na koju je opština ili bilo koji njen organ upisan kao nosilac prava korišćenja, postaće opštinska imovina.
- Vlasnici privatnih objekata koji su građeni legalno na javnoj ili društvenoj imovine, pretvaraju se u privatne vlasnike zemljišta na kojem je objekat izgrađen, prema uslovima predviđenim zakonom.
- transformisanje prava korišćenja u zakup na 99 godina u privatna prava vlasništva prema uslovima propisanim novim zakonom koji će izmeniti/dopuniti Uredbu UNMIK-a 2003/13, će razjasniti pravni status društvene imovine i prava na njeno korišćenje.
- predvideti , taksativno, prava stranih državljana za sticanje i prenos prava na nepokretnu imovinu na Kosovu.

Odgovorni za sprovođenje ovog zakona će biti MŽSPP - katastarska agencija Kosova, MP, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja, MALU, Kosovska agencija za privatizaciju i opštine. Neće biti potrebe za dodatnim osobljem, jer će dužnosti koje proističu iz ove politike obavljati postojeće osoblje unutar ministarstava i opština će obavljati dužnosti koje proizlaze iz ove politike, ali će biti potrebna obuka za sprovođenje ove politike.

Biće potrebe da se sprovode kampanje za podizanje svesti, informisanje, brošure o obaveštavanju odgovornih službenika i zajednice o toj politici. Ove kampanje će sprovođiti MP, MŽSPP i druge relevantne institucije.

Opcija 3: Izmena postojećeg pristupa sprovođenja

Promena postojećeg pristupa u sprovođenju zakonodavstva o pitanjima kojima se bavi Konceptni dokument putem uputstava i objašnjenja koje bi izradilo Ministarstvo pravde, sa definicijama i pravnim pojašnjenjima koja se odnose na značenje i opseg privatne svojine, javne svojine, državne i opštinske svojine, u skladu sa Ustavom. Ove uputstva se šalju svim kosovskim institucijama kako bi se osiguralo usklađeno korišćenje i jedinstvena terminologija imovinskih prava u predstojećim zakonima i u upravnoj i sudskoj praksi.

Promena postojećeg pristupa u sprovođenju zakonodavstva o ovim pitanjima nije moguća zbog razloga navedenih napred u ovom dokumentu, s obzirom da je neophodno da se za ova pitanja izrade nove odredbe kako je predloženo napred, putem izmena i dopuna *Zakona o svojini i drugim stvarnim pravima* jer ili nove stvorene politike ili postojeći zakoni ne sadrže takve odredbe.

Zakonom o svojini i drugim stvarnim pravima će se nosioci prava trajnog korišćenja nepokretne društvene imovine, transformisati u vlasnike, odnosno transformisati društveno građevinsko zemljište na koje postoji pravo trajnog korišćenja, u privatnu svojinu, opštinsku ili državnu, zavisno od statusa koji je imalo nakon prve transformacije po automatizmu, u društvenu svojinu (na osnovu člana 8. st. 3. *zakona o građevinskom zemljištu*) i pod uslovom da pravo na trajno korišćenje treba utvrditi u skladu sa zakonom koji je bio na snazi u vreme kada je utvrđeno pravo stalnog korišćenja.

Poglavlje 5: Rezime opcija

Rezime opcija			
Glavne karakteristike	Opcija 1	Opcija 2	Opcija 3
Glavne karakteristike opcije	Status Quo	Izmena i dopuna zakona o svojini i drugim stvarnim pravima	Izrada uputstava i objašnjenja za pitanja kojima se bavi ovaj konceptni dokument
Segmenti populacije/sektori/ciljni region	Titulari svojine	Titulari svojine	Titulari svojine
Karakteristike sprovođenja - ko je	Vlada/opštine	Vlada/opštine	Vlada/opštine

odgovoran- jedan resor Vlade (koji), privatan sektor, građani			
Upravljanje ili sprovođenje programa ili usluge			
Zakoni, podzakonski akti, izmene i dopune postojećih zakona i izvršenje i sankcije		Izmena i dopuna zakona o građevinskom zemljištu i Uredbe UNMIK-a 2003/13	
Ekonomski podsticaji ili nepodsticaji – subvencije ili porezi (takse)			
Kampanje edukacije i komunikacije		Biće potrebe za kampanjama za podizanje svesti	
Uputstva i kodeksi			
Vremenski rokovi – kada opcija stupa na snagu	Da li se primenjuje tekuća politika	2018	2018

Poglavlje 6: Analiza opcija

Koristi

1. Koristi od opcije 1 (*status quo*).

Zaključeno je da ne bi bilo nijedne koristi od te opcije, jer trenutna situacija nije regulisana u skladu sa promenama u društvenim okolnostima, a stari zakon koji je još uvek na snazi ne nalazi primenu.

Koristi od opcije 2.

Koristi od ove opcije su: uspostavljanje jasnih kriterijuma za utvrđivanje i korišćenje građevinskog zemljišta; upravljanje i efikasno korišćenje i efikasno i transparentno raspolaganje građevinskim zemljištem; određivanje titulara imovine nad svakim

individualnim delom građevinskog zemljišta; uklanjanje pravne nesigurnosti vlasnika u urbanim zonama; pravno objedinjavanje nepokretne imovine (načelo *superficies solo cedit*) kako je navedeno u *Zakonu o svojini i drugim stvarnim pravima*, koja je osnovno načelo vladavine evropskog kontinentalnog građanskog prava, a to je da novi zakon reguliše da građevinsko zemljište, zajedno sa izgrađenim zgradama predstavlja jednu jedinicu i kao takva se mora upisati u *registar prava na nepokretnosti*. Vlasnici zgrada će biti motivisani da proširuju svoja prava vlasništva promenom njihovih prava na korišćenje u puno vlasništvo nad njihovim zemljišnim parcelama, mogućnošću korišćenja građevinskog zemljišta kao hipoteke itd.

Ima jasnoće i pravne sigurnosti jer će se prava dvostruko shvaćenog socijalističkog korišćenja imovine transformisati u javnu ili privatnu imovinu. Jasno je ko je vlasnik koje imovine. Ima jasnog razdvajanja između privatnih i javnih imovinskih prava.

Postoji pravna sigurnost u pogledu prava stranih državljana da obezbede i koriste privatnu i javnu imovinu kao i većih podsticaja za strance da ulažu na Kosovu.

2. Koristi od opcije 3.

Koristi od ove opcije su izuzetno male ili beznačajne.

Negativne posledice

Neutvrđivanje i nedefinisanje vrsta imovine na Kosovu će imati za posledicu neispunjavanje obaveza koje proizlaze iz Ustava Republike Kosovo, član 121. st. 1.

Pravna nesigurnost oko građevinskog zemljišta u urbanim i ruralnim područjima je velika. Ova pravna nesigurnost u uređenju građevinskog zemljišta u urbanim i ruralnim zonama, uz navedena visoka ograničenja, utiče ne samo na pravnu nestabilnost/ nesigurnost nosilaca prava vlasništva na tu imovinu, već može imati i negativan uticaj na vrednost imovine i sveukupnu klimu za ulaganja na Kosovu.

Osim toga, način na koji se građevinsko zemljište rešava u Zakonu o građevinskom zemljištu je problematičan, iz nekoliko razloga. Zakon u celosti odražava mentalitet i shvatanje socijalističkih ekonomskih odnosa koji su u potpunoj suprotnosti sa *Ustavom Republike Kosovo*. Građevinsko zemljište (koje od velike vrednosti) ne može se koristiti kao kolateralna za hipoteke, tako da je njegova korisnost za potrebe finansiranja značajno smanjena i dovodi do nedostatka ekonomske efikasnosti.

Takođe, razlika između vlasništva na zgradama kao i prava korišćenja zemljišta stvara pravne komplikacije tokom prenosa. U ugovorima, retko se navodi koja prava i koja imovina se zapravo prenose.

Nastavljanje održavanja davanja društvene imovine u zakup na 99 godina ima za posledicu čekanje na jasnu definiciju vlasništva na tim nekretninama i to što ostavlja mogućnost za različita tumačenja ove imovine, što stvara prepreku i u pravnom prometu i njegovom korišćenju za hipoteku.

Različita tumačenja člana 121.2 Ustava Kosova ako stranci mogu da poseduju nekretnine i nedostatak pravnih odredbi ili međunarodnih ugovora, jesu prepreka da stranci sklopljene ugovore o kupoprodaji nepokretnosti registruju u katastru, a kao konačan rezultat je sprečavanje stranih državljana da stiču vlasništvo na nepokretnosti i to ometa ulaganja stranaca na Kosovu. Isto tako, nedefinisanje prava vlasništva stranih državljana na Kosovu zakonom dovodi do neispunjavanja obaveza koje proizlaze iz Ustava Kosova i SSP i otežava strana ulaganja na Kosovu.

Troškovi

Poglavlje 7: Konsultacije

Preliminarne konsultacije su sprovedene u skladu sa članom 7. *Pravilnika o radu Vlade br. 09/2011.*

U procesu izrade ovog dokumenta, osim Nacionalne strategije za imovinska prava su konsultovani izveštaji i analize programa USAID-a za imovinskih prava, u okviru procesa izrade Nacionalne strategije za imovinskih prava.

Poglavlje 8: Poređenje opcija (proceniti posledice svake opcije)

Opcija 1, status quo (bez promene) prema proceni će nastaviti da omogućuje dalju pravnu nesigurnost a tačno nedefinisanje vlasništva nad zemljom u urbanim i ruralnim zonama, dalje očuvanje prava na trajno korišćenje nekretnine kao kategorije imovinskog prava koja se ne uklapa u društveno političke okolnosti i Ustav Kosova, dalje očuvanje prenosa društvene imovine na zakup do 99 godina koji ostavlja u toku jasno definisanje vlasništva na tu imovinu i koji ostavlja mogućnost za različita tumačenja ove imovine koji stvara prepreku i u njegovom pravnim poslovima. Isto tako, nedefinisanje zakonom prava vlasništva stranih državljana na Kosovu dovodi do

neispunjavanja obaveza koje proizlaze iz Ustava Kosova i SSP-a i otežava strana ulaganja na Kosovu.

Opcija 2, usvajanje novog Zakona o građevinskom zemljištu omogućiće pojašnjenje kriterijuma za utvrđivanje i uređenje građevinskog zemljišta; efikasno i transparentno upravljanje korišćenjem građevinskog zemljišta; utvrđivanje titulara imovine na svakom individualnom delu građevinskog zemljišta; eliminisanje pravne nesigurnosti vlasnika građevinskog zemljišta u urbanim i ruralnim zonama; pravno objedinjavanje nepokretne imovine, da građevinsko zemljište zajedno sa izgrađenim zgradama predstavlja jednu samostalnu celinu. Vlasnici zgrada će biti motivisani da proširuju svoja imovinska prava promenom njihovih prava na korišćenje u puna vlasnička prava nad svojim zemljišnim parcelama.

Čini se da je opcija 2 poželjna mera politike. Ova opcija sledi praksu regionalnih zemalja koje su uspešno transformirale društvenu imovinu u javnu ili privatnu. Sa samo jednim amandmanom postojećeg Zakona o svojini i drugim stvarnim pravima, pravo korišćenja će se, ujednačeno, transformisati u imovinsko pravo. Time će postati jasno kada bi privatna lica, javna preduzeća, opštine i Republika Kosovo sticali imovinsko pravo na jednu nepokretnost.

Novi zakon o javnoj imovini koji će se uskladiti zakonom o izmenama i dopunama Zakona o svojini i drugim stvarnim pravima, bi popunio trenutnu pravnu prazninu uzrokovanu nedostatkom sveobuhvatnog zakona o javnoj imovini. On bi takođe bio u skladu sa nacionalnim programom Vlade za primenu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i konceptnim dokumentom u vezi sa predlogom zakona o javnoj imovini. Ova opcija će takođe biti u skladu sa Ustavom, koji se odnosi na javnu i privatnu imovinu, a koji je u prošlosti, predviđao transformaciju javne imovine u državnu, kao pod-kategoriju javne imovine.

Kao rezultat toga, biće to sveobuhvatan zakon koji sveobuhvatno reguliše privatnu svojinu i drugi zakon koji, na sveobuhvatan način, reguliše javnu svojinu, odnosno državnu i opštinsku imovinu. Istovremeno, oba zakona će doneti isti pristup prema transformaciji prava na korišćenje društvene ili javne imovine (državne ili opštinske) ili privatne imovine.

Smernice predložene u opciji 3 neće imati snagu zakona i postoji opasnost da se one ne primenjuju jednako u svim državnim institucijama. Takođe je sporno da li pravno

tumačenje izvršne vlasti može biti obavezujuće za pravosuđe, uzimajući u obzir načelo podele vlasti i nezavisnosti sudstva. To bi moglo dovesti do drugih nedoslednih tumačenja značenja različitih imovinskih prava između izvršne i sudske vlasti.

Poglavlje 9: Preporuke

Vlada Kosova treba da usvoji Konceptni dokument o imovinskim i drugim stvarnim pravima, preporučenim u opciji br. 2, jer bi trebalo doneti dodatne odredbe kojima se regulišu načini za sticanje vlasništva, uključujući imovinsko-pravne odnose, prava vlasništva i druga stvarna prava, uključujući i sve nosioce stalnog prava na korišćenje građevinskog zemljišta koji su bili vlasnici pre nego što je njihova imovina pretvorena u građevinsko zemljište, bilo da se radi o javnim ili privatnim licima, ili u slučajevima kada je zemljište dato/dodeljeno na trajno korišćenje od strane opštine sa transformisanom nadoknadom, po automatizmu, vlasniku, i u slučajevima određenim zakonom, utvrditi načela za regulisanje, korišćenje i upravljanje građevinskim zemljištem; transformacija prava na korišćenje društvene imovine, zakupom na 99 godina u vlasništvu kako bi se definisala prava stranih državljana da imaju pravo vlasništva na imovinu na Kosovu.

Poglavlje 10: Komunikacija

Ministarstvo pravde će davati informacije o procesu izrade nacrtu zakona koji će uzeti u obzir predloge nakon konsultacija sa nadležnim ministarstvima, agencijama, stručnjacima, civilnim društvom i drugim akterima koji rade u srodnim oblastima.

Oblici komunikacije će biti različiti, počevši od sastanaka, radionica, radnih grupa i publikacija na službenim internet stranicama MP i KP, komunikacija će biti aktivna, neposredna i konstruktivna.