

Dugoročni zakup zemljišta u državnoj svojini i razvoj projekata – praktična iskustva



→ Slaven Moravčević

→ Ivana Panić

Korišćenje ili raspolaganje zemljištem u državnoj svojini tokom zakupa i nakon njega je kontroverzno pitanje. Autori ovog teksta dele neka od svojih iskustava u toj oblasti.

Uvod

Imovina u državnoj svojini i svojini opštine može se davati u zakup na period do 90 godina, uz prethodno odobrenje Skupštine Crne Gore. U slučaju zemljišta na kojem je predviđena izgradnja turističkog kompleksa, stambenih zgrada ili vila najčešće je potrebno da pitanja finansiranja budu unapred određena u postupku javnog nadmetanja. Kada je reč o zemljištu predviđenom za izgradnju vila, zakupac može dobiti pravo svojine na zemljištu ispod vila i oko njih, koje je neophodno za njihovu redovnu upotrebu. U praksi, korišćenje/raspolaganje zemljištem u zakupu tokom i nakon isteka perioda zakupa je najkontroverzniji aspekt ovog pravnog pitanja.

Dugoročni zakup zemljišta u državnoj svojini prema važećim zakonima

Opšte odredbe

Prema Zakonu o državnoj imovini (ZDI), dobra u svojini Crne Gore ili imovini opštine mogu se ugovorom dati u zakup (i) do 30 godina, odlukom Vlade Crne Gore, odnosno nadležnog organa opštine, ili (ii) do 90 godina, odlukom Skupštine, na predlog Vlade. Skupština Crne Gore, na predlog Vlade, odlučuje i o raspolaganju državnom imovinom u vrednosti iznad 150.000.000 evra.

Raspolaganje dobrima u državnoj svojini vrši se javnim nadmetanjem ili na osnovu prikupljenih ponuda, a izuzetno neposrednom pogodbom. Kad je predmet zakupa zemljište na kome je predviđena gradnja hotelsko turističkog kompleksa, zakupodavac može dati saglasnost zakupcu na otuđenje objekta izgrađenog na tom zemljištu, u skladu sa planskom dokumentacijom i ugovorom o zakupu. Dalje, kada je predmet zakupa zemljište na kome je predviđena gradnja vila, zakupcu se, uz svojinu na objektu, može preneti i pravo svojine na zakupljenom zemljištu ispod objekta i oko njih i koje je neophodno za njegovu redovnu upotrebu, u skladu sa planskom dokumentacijom i ugovorom o zakupu, uz plaćanje tržišne naknade.

Morsko dobro

Ugovorom o dugoročnom zakupu predviđeni su svi uslovi zakupa. Treba, međutim, pomenuti da ukoliko zakupljeno zemljište obuhvata i morsko dobro, taj deo zemljišta se ne može davati u zakup pošto je morsko dobro prirodno bogatstvo, čije davanje u zakup ili raspolaganje istim nije dozvoljeno. Međutim, prema postupku predviđenom Zakonom o moru Crne Gore, korišćenje takvog zemljišta može se odobriti zakupcu ugovorom zaključenim sa javnim preduzećem zaduženim za zaštitu morskog dobra Crne Gore (JP Morsko Dobro).

Skorija praksa u Crnoj Gori je da se, umesto dva odvojena ugovora (jednog sa Vladom Crne Gore, a drugog sa JP Morsko Dobro), zaključi tripartitni ugovor o zakupu, čije su ugovorne strane Vlada kao zakupodavac, investitor kao zakupac i JP Morsko Dobro kao davalac prava korišćenja na delu zakupljenog zemljišta koje predstavlja morsko bogatstvo.

Raspolaganje zemljištem/objektima u državnoj svojini

Prilikom razvoja projekata izgradnje objekata na zemljištu u državnoj svojini, naročito u vezi sa finansiranjem, postavlja se pitanje da li investitor ima pravo da proda ili založi (i) izgrađene objekte/zgrade i (ii) zakupljeno zemljište.

Opšte pravilo glasi da lice/društvo koje zalaže objekat kao sredstvo obezbeđenja svojih/drugih dugova mora biti vlasnik založene imovine. Stoga nije dozvoljeno raspolaganje zakupljenim zemljištem (osim putem podzakupa/ustupanja svojinskih ovlašćenja) i zalaganje istog. S druge strane, vlasnik/graditelj objekta može biti upisan u registar nepokretnosti kao vlasnik objekta čim pribavi odgovarajuće građevinske/upotrebne dozvole, pa tada može objektom i raspolagati.

Hipoteka se uspostavlja upisom u registar nepokretnosti Crne Gore. Predmet hipoteke može biti pojedinačno određena i likvidna nepokretnost, ili udeo prava svojine na nepokretnosti. Ukoliko se vrednost založene imovine poveća tokom perioda hipoteke, hipoteka se odnosi i na tu uvećanu vrednost. Predmet hipoteke može biti i objekat u izgradnji ili neki njegov deo (stan, kancelarija, garaža), pod uslovom da je za objekat izdata punovažna građevinska dozvola. Hipoteka na objektu u izgradnji registruje se na zemljištu na kojem se objekat gradi; nakon evidentiranja objekta u registru nepokretnosti, hipoteka na izgrađenom objektu ili njegovom delu uspostavlja se po službenoj dužnosti.

Raspolaganje izgrađenim objektima/zgradama

Međutim, suprotno opštem pravilu, ugovori o dugoročnom zakupu obično predviđaju određena ograničenja raspolaganja objektima u izgradnji. Razlog za uvođenje tih ograničenja je kako bi se sprečio odliv sredstava pre okončanja projekta (investiranje sredstava). Naime, iako je Vlada najčešće ovlašćena da raskine ugovor u slučaju kršenja obaveza od strane investitora (npr. nepoštovanje investicionog plana), pitanje je kako povratiti/ponovo steći vlasništvo nad objektima koji su od investitora u dobroj veri kupila treća lica?

U tom kontekstu, najčešća ograničenja u ugovorima o dugoročnom zakupu su sledeća:

- Za raspolaganje objektima potrebno je prethodno pisano odobrenje vlade.
- Za uspostavljanje/aktiviranje hipoteke na objektima (tj. prenos prava svojine) potrebno je prethodno pisano odobrenje vlade.
(Ponekad za samo uspostavljanje hipoteke u korist nosioca projekta trećeg lica nije potrebno prethodno pisano odobrenje vlade, a za aktiviranje hipoteke [tj. prenos prava svojine putem založnog prava] jeste.)

Konačno, treba pomenuti da se i ograničenja slična opisanim mogu naći i u ugovorima o prodaji i razvoju državne imovine.

Raspolaganje zakupljenim zemljištem

Kao što je navedeno iznad, prema važećim zakonima Crne Gore, hipoteka na zemljištu može se uspostaviti isključivo na zemljištu u svojini, dok se u slučaju zemljišta u zakupu može raspolagati samo zemljištem ispod vila, kao i onog koje je neophodno za njihovu upotrebu (pod uslovom da je to zemljište kupio investitor).

U ugovorima o zakupu Vlada najčešće nije u obavezi da zajmodavcima dozvoli uspostavljanje bilo kakvog obezbeđenja na nekoj lokaciji ili njenom delu koji su u svojini vlade... Stoga, pored zemljišta ispod i u funkciji vila se hipoteka može uspostaviti isključivo na objektima/zgradama (na osnovu građevinske dozvole), a ne i na zemljištu oko stambenih zgrada ili nekom drugom delu lokacije.

Najznačajniji građevinski projekti u Crnoj Gori zasnovani su na dugoročnom zakupu zemljišta od strane Vlade. Period zakupa je obično 90 godina.