

Данијела Кукурузовић, студент докторских студија  
Универзитета у Новом Саду  
Правни факултет у Новом Саду  
danijelakukuruzovic@yahoo.com

## ГРАЂЕВИНСКО ЗЕМЉИШТЕ КАО ПРЕДМЕТ ВРАЋАЊА У ПОСТУПКУ РЕСТИТУЦИЈЕ

**Сажетак:** Право својине на грађевинском земљишту је само једно од многих имовинских права које је било предмет одузимања од физичких и правних лица у периоду након завршетка Другог светског рата, од стране државних власти, док је основа одузимања било много. Враћање одузетих имовинских права представља обавезу сваке државе која прокламује владавину права као једно од уставних начела, те су ради реализације овог циља донети два закона којима је уређено наведено питање: један, којим је ово питање уређено на општи начин, и други, који се односи само на цркве и верске заједнице. Међутим, наведеним законима су поједина питања на различит начин регулисана, као што су права трећих лица на одузетом грађевинском земљишту и другим неокрећностима, посебно права малца стварних и личних службености, те права закупца неокрећности. Могућност враћања права својине на грађевинском земљишту је ограничена са више фактора, при чему се мора успоставити равноотежа између интереса бивших власника грађевинског земљишта, интереса физичких и правних лица који имају право својине на објектима изграђеним на том земљишту након одузимања и општих друштвених интереса. Стога се принцип природне реституције, иако је предвиђен као основни принцип реституције имовинских права, на и права својине на грађевинском земљишту, у пракси сироводи са много одступања.

**Кључне речи:** грађевинско земљиште, национализација, реституција одузете имовине.

### 1. УВОД

Као покушај исправљања неправде која је извршена у периоду после Другог светског рата од стране тадашњих власти, када је имовина великог

броја физичких и правних лица подржављена, у Републици Србији је 2011. године донет Закон о враћању одузете имовине и обештећењу<sup>1</sup>. Република Србија је међу последњим земљама у региону законом уредила питање реституције.<sup>2</sup> Наведеним законом натурална реституција је предвиђена као основни принцип обештећења, а новчано обештећење у ситуацијама када она није могућа. Не само у земљама у окружењу, него и у највећем броју држава централне и источне Европе дат је приоритет натуралној реституцији над новчаним обештећењем, а изузетак је Мађарска.<sup>3</sup> Мађарски законодавац је дао предност приватизацији државних добара у односу на реституцију. Као оправдање за одступање од принципа натуралне реституције, који је прихваћен у другим земљама, наведено је да бивши власници добара која су им одузета у време комунизма нису једини који су погођени одлукама бившег режима, да се кроз реституцију одузете имовине не могу исправити све неправде које су учињене у време комунизма, али да ће брз економски развој, са друге стране, повећати приходе и запосленост, те да ће помоћи оштећеним лицима да брже забораве неправду која им је учињена.<sup>4</sup> Са друге стране, у неким земљама могућност враћања одузетих непокретности зависи од начина на који су исте одузете. Према бугарским законима из 1992. године који уређују наведено питање, одузете непокретности су погодне да буду предмет натуралне реституције уколико су одузете на основу правног акта и ако постоји документација којом бивши власник то може доказати. Уколико су исте одузете незаконитим поступањем државних органа, тј. без правног основа, бивши власник не може да захтева враћање истих у својину, већ само евентуално неки вид обештећења. При том, у случају незаконитог одузимања непокретности од стране државе, прописан је десетогодишњи рок након чијег протекла се сматра да је држава стекла право својине на њима одржајем.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Закон о враћању одузете имовине и обештећењу, *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 108/13, 142/14 и 88/15 – Одлука УС РС.

<sup>2</sup> У Словенији ово питање је уређено Законом о денационализацији, *Урадни лист Републике Словеније*, бр. 27/91, 31/93, 65/98, 66/00, у Хрватској Законом о накнади за имовину одузету за време југословенске комунистичке владавине, *Народне новине*, бр. 92/96, 39/99, 42/99, 92/99, 43/00, 131/00, 27/01, 65/01, 118/01 и 80/02), у Македонији Законом о денационализацији из 1988. године. Црна Гора је 2004. године донела Закон о повраћају одузетих имовинских права и обештећењу, *Службени лист Републике Црне Горе*, бр. 21/04, нав. према: Мирјана Јовановић Томић, Срђан Сикимић, „Денационализација на простору бивше СФРЈ“, *Рехабилитација и реституција у Србији*, 2009, 191.

<sup>3</sup> М. Јовановић Томић, С. Сикимић, 216.

<sup>4</sup> Mariana Karadjova, „Property Restitution in Eastern Europe: Domestic and International Human Rights Law Responses“, *Review of Central and East European Law*, 3/2004, 336.

<sup>5</sup> Leland Rhett Miller, „Land Restitution in Post – Communist Bulgaria“, *Post – Communist Economies*, Vol. 15, 1/2003, 78-79.

Пре доношења Закона о враћању одузете имовине и обештећењу из 2011. године, у Републици Србији су донети Закон о пријављивању и евидентирању одузете имовине<sup>6</sup>, чији је циљ био прикупљање прелиминарних података о броју лица заинтересованих за реституцију имовине и о обиму имовине чије враћање ће бити захтевано, као и Закон о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама<sup>7</sup>, којим је уређен поступак враћања одузете имовине од наведених субјеката.

## 2. ПРОПИСИ НА ОСНОВУ КОЈИХ ЈЕ ВРШЕНО ОДУЗИМАЊЕ ПРАВА СВОЈИНЕ НА ГРАЂЕВИНСКОМ ЗЕМЉИШТУ

Основи одузимања имовине су били различити: аграрна реформа, колонизација, конфискација, секвестрација, национализација, експропријација, а многим је имовина одузимана и без навођења правног основа. За предмет овог рада од основа одузимања од посебног значаја су Закон о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта<sup>8</sup> и Закон о одређивању грађевинског земљишта у градовима и насељима градског карактера<sup>9</sup>. Поред поменутих закона, основ одузимања су били и други прописи. Примера ради, Закон о конфискацији имовине и о извршењу конфискације<sup>10</sup> је у члану 3 предвиђао да се може конфисковати само имовина оног лица против којег је донета на закону основана одлука о конфискацији, ма у чему се та имовина састојала. Дакле, предмет конфискације је могло бити и грађевинско земљиште. Основ преласка права својине на грађевинском земљишту са физичких и правних лица на државу је био и Закон о грађевинском земљишту.<sup>11</sup> На основу овлашћења из овог закона, подржављење грађевинског земљишта је вршила општина доношењем одлука о одређивању градског грађевинског земљишта.<sup>12</sup> Међутим, у Закону о враћању одузете имовине и обештећењу овај закон није наведен међу прописима на основу којих је вршено

<sup>6</sup> Закон о пријављивању и евидентирању одузете имовине, *Службени гласник РС*, бр. 45/2005.

<sup>7</sup> Закон о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама, *Службени гласник РС*, бр. 46/2006 и 44/2011 – Решење УС РС.

<sup>8</sup> Закон о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 52/58, 3/59, 24/59, 24/61, 1/63, 30/67 – Одлука УСЈ.

<sup>9</sup> Закон о одређивању грађевинског земљишта у градовима и насељима градског карактера, *Службени гласник СРС*, бр. 32/68, 17/69, 29/69, 19/71, 16/72, 24/73 и 39/73.

<sup>10</sup> Закон о конфискацији имовине и о извршењу конфискације, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 61/46, 74/46 и 105/46.

<sup>11</sup> Закон о грађевинском земљишту, *Службени гласник СРС*, бр. 32/75.

<sup>12</sup> Мирјана Вулић, „Национализација грађевинског земљишта“, *Правни животи: часопис за правну теорију и праксу*, 10/2015, 446.

одузимање имовине, а чије се последице отклањају у поступку реституције.<sup>13</sup> На тај начин су лица којима је одузето право својине на грађевинском земљишту применом тог закона стављена у неповољнији положај у односу на лица чије земљиште је одузето применом других прописа.

Национализација грађевинског земљишта је у пракси спровођена без икакве накнаде, иако су поједини прописи предвиђали исплату накнаде бившим власницима. Међутим, накнада и када је била прописана, била је прописана у знатно мањем износу него што је била вредност одузетог земљишта. Поменути прописи су предвиђали да ће накнада бившим власницима бити исплаћена тек када им земљиште буде изузето из поседа,<sup>14</sup> на који начин је пролонгирана обавеза исплате. Поред тога, многим лицима земљиште није ни изашло из државине ни након одузимања права својине, већ су наставили исто да држе као имаоци права коришћења, те се нису никада ни стекли законски услови за исплату накнаде.

### 3. ПРОПИСИ НА ОСНОВУ КОЈИХ СЕ ВРШИ ВРАЋАЊЕ ПРАВА СВОЈИНЕ НА ГРАЂЕВИНСКОМ ЗЕМЉИШТУ

У теорији се често истиче да није постојала уставна обавеза државе да уреди питање реституције и да је држава сама себи створила ту обавезу доношењем закона о реституцији.<sup>15</sup> Таква обавеза није проистицала ни из Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, која је код нас ступила на снагу 03.03.2004. године, будући да иста није била на снази у време када је вршено одузимање имовине. Иако члан 1 Првог Протокола уз Европску конвенцију о људским правима (у даљем тексту: Конвенција) предвиђа право на неометано уживање имовине, Конвенција не јемчи право на реституцију, не важи за прошлост.<sup>16</sup> Европски суд за људска (у даљем тексту: Суд) права је одбио да подштићено добро – „имовину“ у смислу члана 1 Првог Протокола Конвенције подведе очекивања у погледу реституције у државама које су изашле из комунизма.<sup>17</sup> Међутим, Суд је утврдио да и одређена „леgitимна очекивања“ у погледу реституције уживају заштиту по основу права на имовину, а очекивања су, према ставу Суда, легитимна уколико је

---

<sup>13</sup> М. Вулић, 445.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> Владимир Водинелић, „Денационализација: велико ишчекивање извесног“, *Рехбилитација и реституција у Србији*, 2009, 162 и даље.

<sup>16</sup> Вид. В. Водинелић., 162 -163.

<sup>17</sup> Душан Ракитић, „Анализа основних елемената општег законског решења реституције у Србији из перспективе праксе Европског суда за људска права“, *Анали Правног факултета у Београду*, 2/11, 214.

власнички интерес у односу на одузету имовину у време важења Конвенције стекао такав ослонац у правном поретку да се може сматрати да је тај власнички интерес или преживео одузимање, или да је обновљен.<sup>18</sup> Након што право на реституцију одузете имовине буде уређено законом неке државе чланице, оно ужива заштиту у смислу члана 1 Првог протокола Конвенције.

Све до доношења Устава Републике Србије<sup>19</sup> није постојао ни уставни основ за доношење закона којим би се уредило питање враћања одузетог грађевинског земљишта ранијим власницима, с обзиром да је све до дана ступања на снагу сада важећег устава постојао монопол државне, односно друштвене својине на грађевинском земљишту. Наиме, одредбом члана 60 став 1 Устава Републике Србије из 1990. године<sup>20</sup> било је прописано да су природна богатства и добра у општој употреби, као добра од општег интереса, и градско грађевинско земљиште у државној или друштвеној својини. Ставом 3 истог члана је било прописано да се на добрима од општег интереса и на градском грађевинском земљишту може, под условима утврђеним законом, стећи право коришћења. Овакво стање је постојало још од 26.12.1958. године, односно од ступања на снагу Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта. Тек је Уставом Републике Србије из 2006. године<sup>21</sup> предвиђена могућност стицања и других облика својине на грађевинском земљишту, што је омогућило да и ранији власници којима је ово земљиште бесправно одузето поново стекну право својине. Међутим, поједини аутори сматрају да су, посматрано са уставноправног аспекта, претпоставке за реституцију створене још 1988. године амандманима на Устав СФРЈ и уклањањем квантитативних, квалитативних и функционалних граница својине.<sup>22</sup>

Пре стварања уставног основа за враћање права својине на грађевинском земљишту ранијим власницима 2006. године, Закон о планирању и изградњи из 2003. године<sup>23</sup> је наговестио реституцију. Наиме, одредбом члана 79 став 4 овог закона било је прописано да се за део земљишта које је као градско грађевинско земљиште одређено одлуком скупштине општине, града, односно Града Београда које, до дана ступања на снагу овог закона, није приведено намени у целини или већим делом, а не чини урбанистичку

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

<sup>20</sup> Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 1/90.

<sup>21</sup> Чланом 88 став 1 Устава је прописано да је коришћење и располагање пољопривредним земљиштем, шумским земљиштем и градским грађевинским земљиштем у приватној својини слободно.

<sup>22</sup> Јелена З. Веселинов, „Актуелна питања реституције у Србији“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2/16, 576.

<sup>23</sup> Закон о планирању и изградњи, *Службени гласник РС*, бр. 47/03 и 34/06.

и функционалну целину са јавним грађевинским земљиштем, на захтев ранијег сопственика, односно његовог правног следбеника, успоставља режим својине који је био пре ступања на снагу одлуке о одређивању тог земљишта као градског грађевинског земљишта, под условима и по поступку утврђеним овим законом.

Законом о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама из 2006. године регулисано је питање враћања права својине на грађевинском земљишту и другим непокретним и покретним стварима у односу на цркве, верске заједнице и њихове правне следбенике, да би тек доношењем Закона о враћању одузете имовине и обештећењу из 2011. године наведено питање било уређено и у односу на друге бивше власнике чија добра су бесправно одузета.

#### 4. НАТУРАЛНА РЕСТИТУЦИЈА ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА

Према подацима Републичке дирекције за имовину Републике Србије, који су сачињени на основу прикупљених пријава ранијих власника које су подносили у складу са Законом о пријављивању и евидентирању одузете имовине, 11% од укупног броја пријава за враћање непокретности се односи на идентификовано грађевинско земљиште.<sup>24</sup> Површина укупно пријављеног одузетог грађевинског земљишта у Србији је 11.049,00 ha 26a 85,58 m<sup>2</sup>.<sup>25</sup> Пријављено одузето грађевинско земљиште у Београду чини 33% укупног пријављеног одузетог грађевинског земљишта у Србији.<sup>26</sup> Судаћи по проценту, удео грађевинског земљишта у укупном броју потраживаних непокретности и није тако велики. Међутим, приликом анализе наведених података треба узети у обзир и чињеницу да су многи грађани пријавили само да им је одузето земљиште или њива, не прецизирајући о каквом је земљишту реч услед недостатка правног знања, тако да се може претпоставити да је површина укупно одузетог грађевинског земљишта већа.

Законом о враћању одузете имовине и обештећењу је као основно правило предвиђена натурална реституција, а уколико то није могуће, предвиђено је давање обештећења у државним обвезницама или у новцу.<sup>27</sup> Имајући

---

<sup>24</sup> Даринка Ђуран, „Реституција и денационализација – Нацрт Закона о враћању одузете имовине и обештећењу“, *Правни информатор*, 9/2011, 17.

<sup>25</sup> Србољуб Глишић, „Анализа базе података о пријављеној одузетој имовини: колико одузете имовине, по врсти и количини потражују грађани?“, *Рехабилитација и реституција у Србији*, 2009, 278.

<sup>26</sup> С. Глишић, 279.

<sup>27</sup> Чланом 8 став 1 Закона је прописано да се одузета имовина враћа бившем власнику у својину и државину, а ако то према овом закону није могуће, бивши власник има право на обештећење. Члан 4 Закона прописује да се имовина враћа у натуралном облику или се

у виду да је фонд из кога ће се вршити обештећење ограничен и у погледу укупног износа новчаних средстава која су намењена за сврху обештећења и у погледу износа који може бити исплаћен једном подносиоцу захтева,<sup>28</sup> као и број поднетих захтева за реституцију, натурална реституција је свакако повољнији вид обештећења за бивше власнике од новчаног обештећења. Вредност добара за која се потражује денационализација би износила око 100 милијарди евра, када би све било исплаћено у новцу.<sup>29</sup> Како је за сврху реституције предвиђен фонд од само две милијарде евра, јасно је да ће корисници новчаног обештећења бити обештећени само у незнатном делу.

Могућност враћања права својине на одузетом грађевинском земљишту према Закону о враћању одузете имовине и обештећењу у великој мери зависи од тога да ли је оно изграђено или није, док Закон о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама не регулише посебно наведене ситуације. Када је у питању изграђено грађевинско земљиште, оно се, по правилу, не враћа ранијим власницима, осим ако наведеним законом за поједине случајеве није другачије прописано. Могућност да изграђено грађевинско земљиште буде предмет натуралне реституције је практично укинута доношењем Закона о планирању и изградњи из 2009. године<sup>30</sup>, који предвиђа претварање права коришћења власника објеката изграђених на грађевинском земљишту у право својине, а које решење искључује евентуална права корисника реституције.<sup>31</sup> У Хрватској, такође, у начелу не постоји могућност враћања изграђеног грађевинског земљишта, при чему поједини аутори указују на неке апсурдне ситуације у пракси, као што је, на пример, у случају земљишта које служи за редовну употребу зграде, а које је одузето од ранијих власника. На таквом земљишту право својине имају власници зграда, односно станари који су откупили стан, иако су они законом изричито ослобо-

---

даје обештећење у виду државних обвезница Републике Србије и у новцу, у складу са овим законом.

<sup>28</sup> Члан 30 став 2 Закона о враћању одузете имовине и обештећењу прописује да укупан износ обештећења из става 1. овог члана не сме да угрози макроекономску стабилност и привредни раст Републике Србије, те да се за ове намене одређује износ од две милијарде евра, увећан за збир припадајућих камата за све кориснике обештећења, обрачунатих по каматној стопи од 2% годишње, за период од 15. децембра 2017. године до рокова доспећа утврђених овим законом, док је чланом 31 став 3 наведеног закона прописано да се по одредбама овог закона може остварити укупно обештећење по основу одузете имовине једног бившег власника, по свим основима из члана 1. овог закона, које, у општем интересу, не може прећи износ од 500.000 евра.

<sup>29</sup> Јовица Тркуља, „Странпутнице денационализације у Србији“, *Рехабилитација и реституција у Србији*, 2009, 136.

<sup>30</sup> Закон о планирању и изградњи, *Службени гласник РС*, бр. 72/09, 81/09, 64/10 – Одлука УС РС, 24/11, 121/12, 42/13 – Одлука УС РС, 50/13 – Одлука УС РС, 98/13 – Одлука УС РС, 132/14, 145/14 и 65/17 – Одлука УС РС.

<sup>31</sup> Д. Ракитић, 224.

ђени обавезе плаћања накнаде за земљиште. Дакле, пређашњи власници су изгубили право својине на земљишту без накнаде, а невласници су га стекли бесплатно.<sup>32</sup>

Са друге стране, неизграђено грађевинско земљиште у јавној својини је погодно да буде предмет натуралне реституције. Међутим, када је у питању неизграђеност грађевинског земљишта, законодавац се није изјаснио у погледу временског тренутка у односу на који се ова чињеница утврђује.<sup>33</sup> Мада се из целокупног текста Закона о враћању одузете имовине и обештећењу може закључити да се појам „неизграђености“ односи на тренутак у коме се одлучује о враћању права својине на земљишту, законодавац је у том делу остао недоречен.

Уколико бивши власник има изграђен објект на грађевинском земљишту у јавној својини, на коме има право коришћења, његов положај је још повољнији, с обзиром да може да стекне право својине по два правна основа, тј. у поступку конверзије права коришћења у право својине, у складу са Законом о планирању и изградњи и у поступку реституције. Међутим, у случају сукоба права на конверзију права коришћења грађевинског земљишта у право својине неког лица и права на натуралну реституцију ранијег власника грађевинског земљишта, Закон о враћању одузете имовине и обештећењу даје предност праву на конверзију.

Уколико је бивши власник пренео право коришћења на треће лице, које му је остало након што је земљиште подржављено, изгубио је право на натуралну реституцију, као и право да захтева новчано обештећење.<sup>34</sup> Право коришћења које је ранијем сопственику преостало након подржављења грађевинског земљишта није било у промету. Ранији сопственик је ово право могао пренети само на брачног друга, потомке, усвојенике, родитеље и усвојиоце.<sup>35</sup> Наведено решење се чини неправичним, с обзиром да је пренос права коришћења и када је у изузетним ситуацијама био дозвољен, вршен по правилу без накнаде, те нема оправданог разлога да се таквом бившем власнику ускрати право на натуралну реституцију или новчано обештећење.

У појединим земљама у окружењу законодавац је предвидео додатне механизме ради заштите права подносиоца захтева за враћање имовине. Тако на пример, Закон о повраћају одузетих имовинских права и обештећењу Црне Горе је предвидео забележбу реституције у односу на непокретност

---

<sup>32</sup> Вид. Петар Симонети, „Правна основа денационализације и законско ограничење круга овлашћеника права на денационализацију у Републици Хрватској“, *Правни животи: часопис за правну теорију и праксу*, 10/2004, 205.

<sup>33</sup> Стефан Самарџић, „Натурална реституција у Србији – период гестације“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/12, 453.

<sup>34</sup> Вид. члан 23 став 8 Закона о враћању одузете имовине и обештећењу.

<sup>35</sup> М. Вулић, 445.



чији се повраћај тражи код Дирекције за некретнине, а бивши власник може и да захтева од основног суда на чијем подручју се налази непокретност која је предмет враћања доношење привремене мере којом би се забранило отуђење и оптерећење те непокретности од стране садашњег власника.<sup>36</sup>

## 5. ПРАВА ТРЕЋИХ ЛИЦА НА ГРАЂЕВИНСКОМ ЗЕМЉИШТУ КОЈЕ ЈЕ ПРЕДМЕТ НАТУРАЛНЕ РЕСТИТУЦИЈЕ

Када буде донето правноснажно решење о натуралној реституцији у погледу грађевинског земљишта, бившем власнику се, по правилу, земљиште предаје у државину. Међутим, члан 8 став 2 Закона о враћању одузете имовине и обештећењу предвиђа да уколико враћање у државину одмах није могуће, бившем власнику вратиће се својина на одузетој ствари, а са лицем које је држалац у време ступања на снагу овог закона, успоставиће се закупни однос под тржишним условима, ако овим законом није друкчије уређено. Наведена одредба се односи на све непокретности, а не само на грађевинско земљиште. При том, положај закупаца непокретности је другачије уређен у наведеним законима о реституцији, с обзиром да су предвиђени различити рокови у којима купац непокретности може да користи предметну непокретност након извршности решења о враћању непокретности бившем власнику.<sup>37</sup> У пракси су могуће различите ситуације када не би било могуће враћање грађевинског земљишта у државину бившем власнику, иако му је у поступку реституције враћено право својине. На пример, важећи Закон о планирању и изградњи из 2009. године предвиђа могућност издавања у закуп грађевинског земљишта у јавној својини ради изградње објекта за који се издаје привремена грађевинска дозвола, у складу са чланом 147 тог закона.<sup>38</sup> У том случају се Република, јединица територијалне аутономије или јединица локалне самоуправе јавља као закуподавац, а лице на чије име је издата привремена грађевинска дозвола као купац, који је истовремено и држалац закупљеног грађевинског земљишта. Закон о враћању одузете имовине и обештећењу не предвиђа да грађевинско земљиште у јавној својини које је издато у закуп под наведеним условима не може бити предмет натуралне реституције. Уколико би такво грађевинско земљиште, које је издато у закуп од стране носилаца јавних власти, било враћено у својину ранијем власнику,

<sup>36</sup> Предраг Васић, „Реституцијско законодавство Црне Горе“, *Правни животи: часопис за правну теорију и праксу*, 10/2004, 223.

<sup>37</sup> Тај рок, према Закону о враћању одузете имовине и обештећењу, износи три године, док према Закону о враћању (реституцији) одузете имовине црквама и верским заједницама износи две године.

<sup>38</sup> Вид. члан 86 став 1 Закона о планирању и изградњи из 2009. године.

очигледно је да он на њему не би могао стећи државину све док на њему постоји објекат привременог карактера ради чије изградње је издата привремена грађевинска дозвола. Применом одредбе члана 8 став 2 Закона о враћању одузете имовине и обештећењу требало би успоставити закупни однос под тржишним условима између бившег власника који је поново стекао право својине на таквом земљишту и лица које је држалац земљишта. Међутим, положај закупца таквог земљишта би био неизвестан, с обзиром да би један уговор о закупу грађевинског земљишта требало да замени нови, при чему су Законом о планирању и изградњи и законима којима је уређено питање реституције предвиђена различита правила у погледу трајања уговора о закупу.

Закон о враћању одузете имовине и обештећењу прописује да постојеће стварне службености конституисане у корист и на терет непокретности која је предмет враћања не престају, док се постојеће личне службености у корист трећих лица гасе. Како закон не предвиђа исплату никакве накнаде лицима чија се права личних службености гасе враћањем непокретности у својину бившем власнику, основано се у теорији указује да се на тај начин повређује право на несметано уживање имовине тих лица, гарантовано Уставом и Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода.<sup>39</sup> При том, Закон о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама не регулише посебно питање шта ће се десити са стварним и личним службеностима установљеним на терет непокретности која је предмет враћања након враћања права својине ранијем власнику, већ само у члану 14 одређује да се службености избрисане подржављењем поново успостављају, ако се тиме не нарушавају права трећих лица. Како је другом одредбом овог закона прописано да се на решавање питања која нису уређена тим законом примењују одредбе закона којима су уређени својинскоправни, облигациони, стамбени и други имовински односи, произлази да у случају враћања непокретности, па и грађевинског земљишта, црквама и верским заједницама, остају и права стварних службености конституисана на терет и у корист непокретности која је предмет натуралне реституције, као и права личних службености установљена на терет те непокретности. На тај начин, црква и верске заједнице се стављају у неповољнији положај у односу на друге бивше власнике, с обзиром да из наведених одредаба произлази да се у случају враћања имовине црквама не гасе ни права стварних ни личних службености, као што би на грађевинском земљишту било, на пример, право плодуживања или право употребе. Самим тим, неједнак је и положај ималаца права личних службености установљених на терет непокретности која се враћа наведеним субјектима у својину, будући да је положај оних лица

---

<sup>39</sup> Вид. В. Водинелић, 180.

чија су права личних службености установљена на терет непокретности која се враћа цркви повољнији.

Успостављање права прече куповине Републике, аутономне покрајине, односно локалне самоуправе у случају отуђења непокретности која је враћена бившем власнику, што може бити и грађевинско земљиште, а што је учињено у члану 62 став 3 Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, нема никакво оправдање, са економске стране посматрано. Штавише, овим правом се ремети ефикасност алокације ресурса и смањује благостање у друштву.<sup>40</sup>

Права трећих лица на грађевинском земљишту које се враћа у својину ранијем власнику нису на јасан и адекватан начин заштићена ни када је реч о хипотеци. Оба закона на основу којих се врши враћање имовине предвиђају иста решења за ситуацију када је непокретност која је предмет враћања заложена као средство обезбеђења неког потраживања. Наиме, прописано је да се непокретности, међу којима и парцеле које представљају грађевинска земљишта, враћају ослобођене хипотекарних терета који су установљени од момента њиховог подржављења, те да за потраживања која су била обезбеђена хипотеком на непокретности која је предмет враћања гарантује Република Србија, уз право регреса према хипотекарном дужнику. Међутим, наведена одредба није усклађена са одредбама Закона о хипотеци<sup>41</sup>. Наиме, према Закону о хипотеци, испис хипотеке се може тражити када је потраживање већ престало и није предвиђена могућност да се дозволи испис хипотеке, а да потраживање још увек постоји, као што би то било у случају враћања непокретности оптерећене хипотеком у поступку реституције.

Закон о враћању одузете имовине и обештећењу, као ни Закон о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама не говори ништа о начину и обиму намирења више поверилаца чија су потраживања била обезбеђена једном непокретношћу. У случају продаје хипотековане непокретности, хипотекарни повериоци се намирују редом којим су уписане њихове хипотеке, при чему је могуће да неки од њих намире своје потраживање само делимично или да оно уопште не буде намирено, уколико не преостане ништа од износа добијеног продајом након намирења хипотекарних поверилаца који су имали приоритет при намирењу. Међутим, како Закон о враћању одузете имовине и обештећењу прописује само да за потраживања која су била обезбеђена хипотеком на непокретности која је предмет враћања гарантује Република Србија, остаје нејасно до ког износа важи ова гаранција,

<sup>40</sup> Лука О. Батуран, „Економска анализа института права прече куповине у Закону о враћању одузете имовине и обештећењу, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/15, 1962.

<sup>41</sup> Закон о хипотеци („Службени гласник РС“, број 115/05, 60/15, 63/15 – Одлука УС РС и 83/15).

с обзиром да је немогуће утврдити који износ би био добијен на име купо-продајне цене да је непокретност продата и да су повериоци намирили своја потраживања у складу са Законом о хипотеци.

Наведене одредбе којима је прописано да за потраживања која су била обезбеђена хипотеком гарантује Република Србија, нису јасне ни у делу у коме је прописано да Република Србија има право регреса према хипотекарном дужнику. Наиме, уколико је власник непокретности која је предмет враћања, на пример грађевинског земљишта, Република Србија, те је, ради обезбеђења потраживања неког трећег лица према њој као дужнику, била установљена хипотека на тој непокретности, то значи да се Република Србија јавља истовремено и у улози хипотекарног дужника. У оваквој ситуацији наведена одредба би изгубила смисао, с обзиром да би Република Србија гарантовала за потраживање које има треће лице као поверилац из облигационог односа према њој као дужнику, уз право регреса од саме себе као хипотекарног дужника. С обзиром на наведено, поставља се питање и који би био смисао успостављања хипотеке на непокретности која је у својини Републике Србије и која се враћа у поступку реституције, с обзиром да након враћања непокретности у својину ранијем власнику, потраживање повериоца ради чијег обезбеђења је конституисана хипотека остаје необезбеђено као да хипотека никада није ни постојала.

## 6. ЗАКЉУЧАК

За подржављење имовине физичких и правних лица у послератном периоду је карактеристично да исто није вршено незаконитим поступањем државних органа, већ на основу овлашћења која су произлазила из прописа који су у то време били на снази. Стога одговорност државе за последице национализације имовине није приватноправна већ јавноправна.<sup>42</sup> Када одговара за национализацију, држава одговара као суверен, због тога што је лоше владала, а не што се лоше владала.<sup>43</sup> Међутим, у поступку реституције одузете имовине се мора водити рачуна и о интересима других лица и о јавном интересу, с обзиром на значај грађевинског земљишта и потенцијал који има са аспекта привредног развоја. Због тога су законом предвиђена бројна одступања од начела натуралне реституције. Са друге стране, имајући у виду ограничења која закон поставља када је у питању новчано обештећење, лица којима се земљиште враћа у природи се у много већој мери обештећују од оних којима је признато право на новчану накнаду. Поред тога, поједина

---

<sup>42</sup> Златко Стефановић, „Ко коме дугује денационализацију?“, *Рехбилитација и реституција у Србији*, 2009, 255-256.

<sup>43</sup> *Ibid.*

питања су другачије регулисана или у неједнакој мери регулисана Законом о враћању одузете имовине и обештећењу и раније донетим Законом о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама, чиме су субјекти који имају право на реституцију одузете имовине стављени у неравноправан положај.

Према подацима Агенције за реституцију Републике Србије, до сада је ранијим власницима и њиховим законским наследницима враћено укупно 292ha 90a 23m<sup>2</sup> неизграђеног градског грађевинског земљишта у својину.<sup>44</sup> Када се наведени податак упореди са податком о површини пријављеног одузетог грађевинског земљишта (11.049 ha 26a 85,58 m<sup>2</sup>), може се закључити да принцип натуралне реституције, који је законом предвиђен као основни принцип у поступку реституције, није доследно спроведен. При том, треба имати у виду да подаци објављени на сајту Агенције за реституцију не обухватају изграђено грађевинско земљиште, већ само неизграђено, али како се, по правилу, изграђено грађевинско земљиште враћа у својину бившим власницима само у изузетним случајевима, податак о површини враћеног изграђеног грађевинског земљишта не би променио општу слику о спровођењу натуралне реституције. Чак и у случају натуралне реституције обештећење бивших власника није потпуно, имајући у виду одредбу члана 14 став 2 Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, која искључује враћање плодова, као и накнаду штете по основу изгубљене добити због немогућности коришћења, односно управљања подржављеном имовином. С обзиром на све наведено, чини се да су резултати реституције у погледу враћања одузетог грађевинског земљишта далеко испод очекивања бивших власника.

---

<sup>44</sup> Преглед враћене непокретне имовине по градовима и општинама, <http://www.restytucija.gov.rs/slike/vesti/2017/Vraceno%20po%20opstinama%2028-8-17%20Cir.pdf>, 03.09.2017.

Danijela Kukuruzović, Ph.D. Student  
University of Novi Sad  
Faculty of Law Novi Sad  
danijelakukuruzovic@yahoo.com

## Building Land as a Subject to Restitution Process

**Abstract:** *Ownership right on building land is one of the property rights which had been deprived from citizens by state authorities in the period after the Second World War, while there were a lot of legal bases for deprivation. Restitution of the deprived property is the obligation of each country which stipulates the rule of law as one of its constitutional principles and in order to achieve that goal two laws regulating this issue were passed in our country, one general, and the other referring only to churches and religious communities. However, there are some differences between these two laws, such as differences in terms of regulating rights of third persons on deprived building land and other real estates, especially rights of holders of real and personal services and rights of lessees of real estates. The possibility of restitution of ownership rights on building land is limited by several factors, whereby a balance between interests of former owners of building land, interests of individuals and legal entities having ownership rights on objects built on that land after deprivation as well as public interests need to be achieved. Therefore, the principle of natural restitution, although it is envisaged as the basic principle of restitution of property rights, as well as ownership rights on construction land, is in practice implemented with many exceptions.*

**Keywords:** *building land, nationalization, restitution of property.*

Датум пријема рада: 10.12.2017.