

Стефан Самарџић, асистент  
Правног факултета у Новом Саду

## НАТУРАЛНА РЕСТИТУЦИЈА У СРБИЈИ – период гестације

**Сажетак:** Шездесет и шест година од првих одузимања имовине након Другог светског рата, шестодесетоданаесет година двадесетпрвог века српски закон о општој реституцији услео је светлости дана. Ова истра бројева и речи, као и сам рад има за циљ да научну и стручну јавност заинтересује за проблеме реституције у Србији унутар задатих законских оквира. Насијали смо да на научно аргументованом системском тумачењу истра на које се закон о реституцији ослања учинимо осврт на недоречености и површности овог законског акта и дамо предлоге како би се одређени проблеми могли превазићи тумачењем постојећих норми, односно у крајњем *de lege ferenda*.

**Кључне речи:** имовина, одузимање, национализација, реституција, Србија

Деценију после тзв. демократских промена у Србији, на дан који је разочаравајуће брзо постао симболичан као недостајући у календару, Закон о враћању одузете имовине и обештећењу<sup>1</sup> ступио је на правну снагу 6. октобра 2011. године, који је коначно свануо бившим власницима одузете имовине и њиховим наследницима. Правни живот Закона о реституцији у Србији ушао је у девети месец и учинићемо осврт на период гестације денационализације у Србији током ког се у другом стању налазила углавном Агенција за реституцију. Као и током сваког гравидитета, Закон је у првих девет месеци примене показао многе непознанице и проблеме. Упркос томе, очекујемо да повраћај имовине, а пре свега натурална реституци-

<sup>1</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 72/2011; у даљем тексту ЗВНО или Закон о реституцији.

ја у Србији продише пуним плућима, па макар морала на самом почетку и гласно да заплаче.

Као и многе ствари у нашем законодавству и враћање одузете имовине отпочело је на у најмању руку специфичан, у погледу законодавне технике незадовољавајући начин. Већ симптоматично ова материја законски је регулисана исувише касно, како у времену, тако нарочито у погледу логички утемељеног, хронолошког реда законског регулисања релевантних друштвених односа. Замерајући законодавцу одлагање суочавања са неопходношћу реституције у добром делу услед хроничне подложности утицајима интересних група блиских власти, савесно би било констатовати да се законодавац налазио пред изузетно тешким послом. Наиме, сама послератна одузимања вршена су на безброј начина, од готово ванправних одузимања до временом све уређенијих правом. Неретко је имовина одузимана и без икаквог формалноправног основа, па и више пута по различитим основима, али дешавало се да део имовине која је фактички прешла у општенародну имовину, земљишно-књижно никада није преведена са бившег власника на државу. Временом стечена формалноправна заснованост одузимања имовине ни у ком случају не представља квалитет тадашњег правног система. Одређени научни, а било би очекивано самим тим и практични значај има ово упозорење новије правне историје о судбини прописа који нису засновани поштовању основних људских права<sup>2</sup> и принципа правне државе.

Реституција би требала да буде одраз поступка одузимања у огледалу. Наиме, редослед корака у враћању имовине требао би да тече у супротном смеру и одражава повраћај на вредности које је правни систем прокламовао пре одузимања. Условљен протеком времена и насталим променама правног режима и својинскоправног статуса подржављене имовине, поступак враћања одузете имовине има више особина самих поступака којима је имовина одузимана. Прописи на основу којих се имовина се у Србији враћала и враћа доношени су стихијски, како кад коме падне на памет да тиме може постићи одређену политичку корист. У одређеној мери и одузимање је често пратила самовоља. Иако се подржављењем нису куповали

---

<sup>2</sup> Дало би се расправљати о карактеру права на имовину као основног људског права уопште. Упркос готово аксиомској утемељености права на имовину у документе којима се гарантују основна људска права, остаје приличан простор филозофији права и размишљању слободног ума да ли је и у којој мери човеку као бићу концепт имовине иманентан и уткан у суштину људског. Познато је да су сличне расправе пратиле поступак усвајања Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, у погледу концепта имовине који влада оре свега у скандинавским земљама, нарочито у Шведској. Тако, неке угледне судије Европског суда управо у овоме виде разлог због ког се право на имовину нашло ван интегралног текста Конвенције и потом уређено првим протоколом уз Конвенцију.

краткорочни политички кредити код бирачког тела, ипак прелазак имовине из приватне у општенародну имовину био је једна од најзначајнијих карактеристика политичког система тог времена. У односу према корисницима реституције, као физичким лицима, али и верским организацијама – сви су пред законом „једнаки“ само што су неки „више једнаки“. Право коришћења у смислу како га је познавао наш правни систем у време постојања друштвене својине као својинскоправног режима *sui generis*, и у поступку враћања има изузетно велики значај који се у погледу изузетака од враћања у натуралном облику готово изједначава са правом својине трећег лица као савесног стицаоца.

Прихватајући евентуалну критику научне и стручне јавности у погледу одређености предмета овог рада, напомињемо да изнети проблеми представљају најкритичније тачке у деветомесечној примени начела приоритета натуралне реституције Закона о враћању одузете имовине и обештећењу. У односу на анализирана питања настојали смо да заузмемо свој суд о примењеном решењу, односно евентуално предлог како би се тумачењем постојећих нормативних оквира односно у крајњој линији *de lege ferenda* могло поступати.

Указујући на неке од противречности и недоречености у поставци реституције Законом о враћању одузете имовине и обештећењу, неопходно је да се вратимо седам година уназад на први одлучан корак и покушај зачећа опште реституције у Србији.

## ЗАКОН О ПРИЈАВЉИВАЊУ И ЕВИДЕНТИРАЊУ ОДУЗЕТЕ ИМОВИНЕ

Осврнућемо се у најкраћем на кратак и прилично бесмислен живот Закона о пријављивању и евидентирању одузете имовине<sup>3</sup>, односно на најзначајнији аспект његовог постојања у смислу његовог односа са законом о општој реституцији.

Између осталих ранијих *de iure* и *de facto* поступака државе у домену реституције<sup>4</sup>, доношењем Закона и пријављивању Република Србија запра-

<sup>3</sup> Закон о пријављивању и евидентирању одузете имовине („Сл. гласник РС“, бр. 45/2005) – у даљем тексту: ЗОП или Закон о пријављивању.

<sup>4</sup> Између осталих то су били: Закон о начину и условима признавања права и враћању земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом због неизвршених обавеза из обавезног откупа пољопривредних производа („Сл. гласник РС“, бр. 18/91, 20/92 и 42/98); Закон о приватизацији („Сл. гласник РС“, бр. 38/2001, 18/2003, 45/2005, 123/2007, 123/2007 - др. закон, 30/2010 - др. закон, 93/2012 и 119/2012), чл. 15, 60 и 61 и др.

во се дефинитивно обавезала да донесе закон којим ће регулисати питање враћања одузете имовине субјектима на које се и сам ЗОП односи.<sup>5</sup> Иако сам Закон нигде експлицитно не садржи обавезу Републике Србије да донесе закон којим ће регулисати враћање одузете имовине, Република Србија је на овај начин код грађана створила „разумна очекивања“ да ће до реституције и доћи.<sup>6</sup> Иако много оспораван, овај Закон од великог је значаја управо из разлога што је конституисао обавезу Србије да одузету имовину врати. Сам Закон о пријављивању не садржи предмет, нити циљ његовог доношења, као ни начела у складу са којима се одредбе Закона имају тумачити. Иако то није формално нужно навести изричито у тексту прописа, пракса уношења оваквих одредаба које у најмању руку помажу у тумачењу одредаба закона је уобичајена и веома корисна. Нарочито у овако сложеним и мултидисциплинарним областима друштвеног живота. Недостајуће уводне одредбе и начела Закона, ипак се дају наслутити иако их законски текст формално не садржи. Осим солидног броја нелогичности Закон о пријављивању садржи суштински проблем са „преклузивним“ карактером рока за подношење пријаве, и самом чињеницом да се подношење каснијег захтева за враћање имовине условљава подношењем пријаве по овом Закону.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> У поступку борбе реституционих интересената за само доношење Закона, кроз фазу усвајања па све до данас ламентира фактор „притиска Европске Уније“, односно „притиска Запада“ на доношење Закона о реституцији, што сматрамо закључком без много формално-правног основа, иако је одређени политички интерес свакако присутан. Наиме, сама Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода нигде не садржи одредбу која би, чак ни имплицитно државама потписницама наметала обавезу реституције (вид. случај *Jasiūnienė v. Lithuania*, ECHR, 6.3.2003, став 38). Осим тога, повреде права на имовину пре више од пола века се *ratione temporis* не могу подвести под важење Конвенције у односу на Републику Србију. Такође, често помињано питање неприкосновености права на имовину као услова да би инострани инвеститори улагали у Србију, не доказује се отпочињањем поступка реституције. Одређени интерес да до реституције дође заиста јесу могле имати неке иностране, али ништа мање ни домаће интересне групе које би евентуално враћену имовину, нарочито веома вредно пољопривредно земљиште виделе као потенцијално добро улагање у смислу куповине од наследника бивших власника. Па ипак, чини се да заиста ово није био довољан услов да се српски законодавац одважи и крене путем реституције.

<sup>6</sup> Иако без експлицитног упоришта у самом тексту Европске конвенције и протокола уз њу, Европски суд у случају *The Former King of Greece and Others v. Greece*, ECHR, 23.11.2000, став 98; заузет је став да обавеза државе да реституцију и изврши може настати уколико је својим поступањем држава код грађана створила оправдана (основана) очекивања да ће до реституције и доћи; тако и Водинелић, В. 2009, „Денационализација: велико исчекивање извесног“, *Рехабилитација и рестиитуција у Србији*, Зборник радова са округлог стола, прир. Ј. Труља и О. Даниловић, 174.

<sup>7</sup> вид. Водинелић, В. 2009, 174, који исправно закључује да није могуће претходним законом условљавати остваривање још непостојећег права, чији обим, услови, поступак и нека друга фундаментална питања још увек нису познати.

Чланом 6 ЗОП прописано је да се пријава може поднети најкасније до 30. јуна 2006. године. Сама временска ограниченост права на подношење пријаве није спорна док се не доведе у везу са одредбама члана 8 и 9 овог Закона. Наиме, право на подношење захтева за враћање одузете имовине по посебном закону, условљено је подношењем пријаве одузете имовине у року из члана 6 овог закона<sup>8</sup>, односно подношење пријаве одузете имовине представља услов да се такав захтев поднесе у складу са посебним законом.<sup>9</sup> Условљавање подношења захтева за враћање одузете имовине претходном пријавом по ЗОП који не регулише начин нити обим враћања имовине врло је спорно. Нарочито проблематично је временско ограничење подношења пријаве по ЗОП које се протеже као услов за касније подношење захтева за враћање, што је изгледа увидео и сам законодавац у поступку доношења Закона о враћању имовине и обештећењу.<sup>10</sup> Тако, ЗВИО у члану 66 предвиђа да члан 8 ЗОП престаје да важи даном ступања на снагу Закона. Законодавац је одузимањем правног живота овом члану ранијег закона очигледно желео да укине условљавање подношења захтева за враћање имовине и обештећење ранијом пријавом према ЗОП. Уколико је то био мотив законодавца, а не видимо шта би друго то могло бити, циљ није постигнут брисањем поменутог члана, јер и став два следећег, деветог члана закона о пријављивању предвиђа да подношење пријаве одузете имовине представља услов да се такав захтев поднесе у складу са посебним законом. У складу са ЗВИО право на подношење захтева имају сви бивши власници одузете имовине, њихови законски наследници или правни следбеници, *без обзира да ли су поднели пријаву* у складу са Законом о пријављивању и евидентирању одузете имовине.<sup>11</sup>

Иако би се могло рећи да је питање условљености подношења захтева ранијом пријавом имовине по ЗОП техничког карактера, сматрамо да овакав приступ није добар, а понајмање да је техничке природе. Неуједначен приступ законодавца и доношење оваквих лакмус прописа, слаби поверење у законе и одаје утисак да држава на реституцију гледа као на доспелу

<sup>8</sup> чл. 8 ЗОП

<sup>9</sup> чл. 9 ЗОП

<sup>10</sup> Становиште да је овакво ограничење у сагласности са Уставом заузео је и Уставни суд Републике Србије у својој одлуци ИУ број 256/2005 од 23.2.2006. године, објављена у "Сл. гласнику РС", бр. 27/2006 од 31.3.2006. године, у којој се наводи да *...Утврђивање преклузивног рока, чијим се ипоштеком губи право на подношење захтева, примерено је циљу због којег је донет оспорени Закон - да се у одређеном року коначно идентификује и утврди вредност одузете имовине...* Управо из потребе Уставног суда да се у овом мишљењу позове на „циљ“ доношења Закона о пријављивању, који није одређен законским текстом и који је УСС изнашао тумачењем одредаба Закона, види се колики је пропуст законодавца да у ЗОП јасније регулише предмет закона, циљеве и начела.

<sup>11</sup> чл. 41 став 3 ЗВИО

рату великог кредита, која је као и свака обавеза прилично непријатна и нежељена, нарочито за несавесног и немарног корисника активе.

Закон о реституцији садржи још једну неусклађеност у одређеној вези са законом о пријављивању, но овог пута недоследност није међузаконска већ се налази унутар самог Закона о враћању одузете имовине и обештећењу. Наиме, чланом 62 ЗВАО предвиђено је да *од ситуација на снагу Закона имовина која је одузета бившим власницима, а за коју је поднета пријава у складу са Законом о пријављивању и евидентирању одузете имовине, а по одредбама овог закона може бити враћена, не може бити предмет оштећења, хипотеке или залог, до правноснажне окончања поступка по захтеву за враћање*. Законодавац у овом члану превиђа чињеницу да је свима признао право на реституцију, независно од (не)подношења пријаве у складу са законом о пријављивању и евидентирању одузете имовине. Није оправдано пружити заштиту од отуђења или оптерећења само онима који су имовину пријавили, а не било којој имовини која може бити предмет реституције. Истина, када би чињеница пријављивања одузете имовине по службеној дужности од стране Дирекције за имовину била забележена у јавне књиге, тада би се ово ограничење законодавца могло разумети са становишта начела поверења у јавне књиге. Но, чак и у том смислу сматрамо да то не би требало везивати за поступак пријаве по закону о пријављивању. Од пресудног значаја за ништавост одређеног правног или стварног акта којим се отуђује или оптерећује имовина након ступања Закона на снагу, а који би био противан интересима корисника реституције било би питање да ли је чињеница постојања реституционог интереса била забележена у јавне књиге. Више од тога, сматрамо да би чак и сама видљивост чињенице у јавним књигама да је конкретна непокретност уопште била предмет подржављења, била довољна да акт отуђења и оптерећења буде ништав. Наравно, било би неопходно да је то било или изјавних књига могло бити познато лицу које би њоме располагало или је оптерећивало, што се никако не би могло претпостављати већ би се морало доказивати у сваком конкретном случају. У погледу предлога који би *de lege ferenda* разрешио ово питање, било би значајно укључити појединце пре свега са искуством у пракси. У теоријском смислу нисмо успели формулисати довољно квалитетан предлог у том погледу, па стога остајемо на нивоу идентификације проблема.

Осим ове примедбе у истој одредби се као услов за забрану отуђења и оптерећења појављује и захтев да та имовина *по одредбама овог закона може бити враћена*, што је услов који можемо сазнати тек у поступку пред Агенцијом, и никако не може бити услов за забрану отуђења, односно оптерећења. Забрана отуђења и оптерећења и треба да делује до решавања управне ствари пред Агенцијом за реституцију.

Убрзо након поменутог пилот пројекта сагледавања оквира реституције кроз закон о пријављивању, на свет је неочекивано, преко реда, дошао млађи брат закона о општој реституцији:

## ЗАКОН О ВРАЋАЊУ (РЕСТИТУЦИЈИ) ИМОВИНЕ ЦРКВАМА И ВЕРСКИМ ОРГАНИЗАЦИЈАМА<sup>12</sup>

Имајући у виду сложеност проблема који се прописима о враћању барем деклараторно желе решити, и још више сложеност проблема са којима сусрећу реституциони интересенти али и Агенција за реституцију, учинићемо само осврт на начела овог закона односно упоредићемо их са начелима закона о општој реституцији, не улазећи дубље у све одредбе Закона о реституцији црквене имовине, што би превазилазило границе овог рада.

Закон о реституцији црквене имовине само је један од низа закона који је у наш правни систем ушао преко реда. Није сасвим јасно образложење доношење *lex specialis* без да постоји основни закон којим се решавају питања опште реституције. Која је то врста „протекције“ била разлог оваквом, у најмању руку нелогичном поступку законодавца, у овом тренутку је већ мање битно. Од много већег значаја јесте чињеница да се начела конфесионалне реституције у битном разликују од принципа које поставља општи закон о враћању имовине физичким лицима и задужбинама. Тако цркве и верске заједнице као реституциони интересенти имају значајну предност у виду могућности натуралне супституције. Закон о реституцији црквене имовине предвиђа враћање друге непокретности у јавној својини у случају да потпуна натурална реституција није могућа у конкретном случају. Наиме, одузета имовина враћа се црквама и верским организацијама, по правилу, у натуралном облику или се накнађује у виду друге одговарајуће имовине, а тржишна новчана накнада исплађује се само ако враћање у натуралном облику или у виду друге одговарајуће имовине није могуће.<sup>13</sup> Осим ове значајне полазне предности конфесионалних реституционих интересената законодавац је доношењем закона о општој реституцији у неповољнији положај ставио физичка лица и задужбине и у погледу изузетака од враћања у натуралном облику<sup>14</sup>, те одређеног броја других питања.

Значај питања која настају у вези са одвојеном регулативом конфесионалне и опште реституције свако је потребно довести у везу са обимом одузимања црквене имовине, односно потенцијалним обимом обавеза вра-

<sup>12</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 46/2006; у даљем тексту *Закон о реституцији црквене имовине*

<sup>13</sup> чл. 4 *Закон о реституцији црквене имовине*

<sup>14</sup> *Ibid.* чл. 11

ћања. Тако, имовина која одузета од цркава, манастира, верских заједница и њихових задужбина и друштава представља 10,4% укупног земљишног фонда формираног након Другог светског рата. Одузето је 2.827 поседа укупне површине 172.022 ha, од чега је у ужој Србији одузето 819 црквених поседа површине 53.491 ha, а на територији данашње АП Војводине 679 поседа односно 34.522 ha.<sup>15</sup>

Имајући у виду само поменути општа питања, по себи се намеће закључак да је закон о општој реституцији изостављајући натуралну супституцију супротан важећем Уставу Србије,<sup>16</sup> као и члану 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, затим Додатном протоколу број 12 уз Конвенцију, те члану 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима. Поменути документи успостављају забрану недопуштене дискриминације, када се она заснива на одређеним личним својствима субјеката права и врши несразмерно и без оправданог и разумног разлога.<sup>17</sup> Како се оба закона о реституцији увелико примењују и како је на основу њих прилично широк круг субјеката већ стекао одређена права, овакав приступ законодавца неизбежно води увођењу натуралне супституције и још неких „побољшања“ којима би се *de iure* успоставила равноправност између цркава и верских заједница са једне стране те физичких лица и задужбина са друге.<sup>18</sup>

Док смо у време доношења закона о реституцији црквене имовине на основу изложених и других принципа закона имали основа за оптимистички став у погледу воље законодавца за потпуном и свеобухватном реституцијом у пуном интересу интересената, али и државе, ограничења која је донео закон о општој реституцији не допуштају такав закључак.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> подаци преузети из Гаћеша, Н. 1984, *Аграрна реформа и колонизација у Југославији 1945-1948*, 362; према: Тодоровић, В. 2009, „Реституција имовине црквама и верским заједницама у Републици Србији“, *Рехабилитација и реституција у Србији*, Зборник радова са округлог стола, прир. Ј. Тркуља и О. Даниловић, 226.

<sup>16</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 98/2006; вид. чл. 21 ст. 3

<sup>17</sup> вид. Водинелић, В. 2009, 169, 170.

<sup>18</sup> Изузетан став у погледу још једног специфичног аспекта дискриминаторности закона о општој реституцији у односу на интересенте чија се имовина налази на територији АП Косова и Метохије вид. Радовић, М. 2012, „Неправна и неморална селективност Закона о враћању имовине и обештећењу“, *Правни живот*, 10/2012, 586-590. У односу на ову дискриминаторност члана 65 Закона, наведени аутор је Уставном суду Републике Србије поднео одговарајућу иницијативу, о чему се нарочито један правник, и уопште човек може односити само са изразитим поштовањем.

<sup>19</sup> Настојање да се непотребно ограничи примена Закона, са једне стране „почетним“ датумом одузимања, а са друге стране таксативним списком прописа по којима је одузимања имовина која може бити предмет враћања, такође указује на прилично рестриктиван став законодавца у односу на општу реституцију, на прилично вешт начин лаицима немуштим језиком номотехнике.



## ОГРАНИЧЕЊА НАЧЕЛА ПРИОРИТЕТА ВРАЋАЊА У НАТУРАЛНОМ ОБЛИКУ

Закон о враћању одузете имовине и обештећењу прокламује начело приоритета враћања у натуралном облику. Домент овог начела изузетно је сужен бројним изузецима од натуралног повраћаја. Значајан број изузетака, заиста има своје оправдање у заштити стечених права као и јавног интереса у ширем смислу. Па ипак, нужно је осврнути се на чињеницу да није мали број изузетака без разложног оправдања. Штетнија од тога јесте чињеница да је значајан број изузетака успостављен неодређеним и недовољно прецизним одредбама. Оваква регулатива оставља исувише широк простор за различита тумачења у пракси, па самим тим и потенцијални простор за злоупотребе. Из најбоље вере, али и на темељу досадашње праксе у поступању и начина решавања сложених правних и других питања уверени смо да ће интегритет који недостаје законској норми, снагом свог ауторитета изградити Агенција за реституцију Републике Србије. Закон садржи читав низ изузетака од враћања имовине у натуралном облику, од којих ћемо се осврнути само на значајније чију проблематичност смо уочили.

### Приватизована имовина - друштвени или државни капитал

У односу на члан 18 ЗВНО који предвиђа опште изузетке од враћања у натуралном облику независно од врсте одузете непокретности, сматрамо да је од нарочитог значаја обратити пажњу на тачку 9 става 1, којом се предвиђа да се *не враћа право својине на непокретној имовини која је продата, односно стечена у посредству приватизације као имовина или капитал субјеката приватизације, у складу са законом којим се уређује приватизација*. Иако се на први поглед назире шта је законодавац имао у виду уношењем овог изузетка од натуралне реституције, проблем је далеко већи. Присутна је значајна неусклађеност закона којима је регулисана приватизација те јавна својина у време приватизације са законом о општој реституцији. Као што је то код нас често случај, осим нормативних нелогичности већи проблем је погрешна примена, односно непримењивање прописа. У том смислу, изложићемо на који начин овај предвиђени изузетак од натуралне реституције у највећем броју случајева остаје без оправдања.

На основу члана 1 Закона о средствима у својини Републике Србије<sup>20</sup>, који је важио од 1996. до, симболичног петог октобра 2011. године, и тако био на снази у време највећег броја спроведених приватизација у Србији, национализоване непокретности су у својини Републике Србије, дакле у

<sup>20</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 53/95, 3/96 - испр., 54/96, 32/97 и 101/2005 - др. закон

државној својини и њима, у смислу члана 18 истог закона, може располагати једино Влада Републике Србије.<sup>21</sup> Привредна друштва, односно субјекти приватизације који имају **право коришћења** на непокретностима **у државној својини** су били дужни да доставе Дирекцији за имовину Републике Србије податке о непокретностима у државној својини које користе (катастарски подаци, врста непокретности, локација, површина и структура), као и акте о стицању, односно добијању на коришћење тих непокретности (одлука, решење, закључак и др.), до 31. марта 1997. године. Након чега Дирекција подноси захтев за укњижбу државне својине на непокретностима.<sup>22</sup> Друштвена предузећа у највећем броју случајева нису испунила ову своју обавезу из члана 51 Закона о средствима у својини Републике Србије, тако да у њиховом капиталу није утврђен удео државне својине у смислу члана 48 истог Закона. Такође, Дирекција није обавила свој посао у име државе па није захтевала укњижбу државне својине на непокретностима.

Иако члан 3 Закона о приватизацији<sup>23</sup> као предмет приватизације у начелу одређује и **друштвени** и **државни** капитал у предузећима и другим правним лицима, у далеко највећем броју случајева капитал субјеката приватизације био је искључиво **друштвени**. Тако се у пракси, у уговорима о продаји друштвеног капитала најчешће продавало 69,99%, односно 70% друштвеног капитала субјекта приватизације. Национализоване непокретности налазе се **у државној**, а не у друштвеној својини, и на њима је субјект приватизације имао само право коришћења ове имовине. Иако има аутора који сматрају да је куповином од стране савесног купца превазиђено питање разграничења државне и друштвене имовине у субјекту приватизације, те да се оно након приватизације не може више постављати наш став је супротан. Наиме, у овом случају примену има једно значајније опште правно начело које нас поучава да нико не може на другога пренети више права него што сам има. Имајући у виду да је предмет приватизације у већини уговора био **друштвени** капитал субјекта предузећа, неизбежан је закључак да у описаним ситуацијама национализована непокретност на којој је субјект приватизације имао право коришћења, заправо **није била предмет продаје**, односно да се и даље налази у својини Републике Србије и као таква подобна је за потпуну натуралну реституцију.

Иако се на први поглед из анализиране одредбе чини да се *ratio* овог изузетка налази у заштити јавног интереса, у питању је заправо прикрива-

---

<sup>21</sup> Овакав став подржан је и у читавом низу одука Врховног суда Србије, тако вид. пресуду ВСС Рев. 2507/06, од 6.12.2007. године.

<sup>22</sup> чл. 51 Закона о средствима у својини Републике Србије

<sup>23</sup> "Сл. гласник РС", бр. 38/2001, 18/2003, 45/2005, 123/2007, 123/2007 - др. закон, 30/2010 - др. закон, 93/2012 и 119/2012

ње једног можда (не)намерног пропуста у поставци и спровођењу процеса приватизације, чини се ипак у интересу крупног, и како у последње време преиспитујући приватизације видимо, у најмању руку, сумњивог капитала.

Осим поменутог изузетка из тачке 9, кроз тачку 11 истог члана отворен је простор за даља ограничења од природног враћања имовине које законодавац одређује код сваке нарочито издвојене врсте непокретне имовине.

### **(Не)изграђеност грађевинског земљишта и решење о локацијској дозволи**

Уз изузетке које предвиђа члан 22 ЗВИО у којима се под одређеним условима не враћа ни земљиште које није изграђено, Закон поставља следеће правило – изграђено грађевинско земљиште се не враћа, док неизграђено начелно може бити предмет природне реституције.

У погледу чињенице (не)изграђености законописац се није изјаснио у погледу временског тренутка у односу на који се ова чињеница утврђује. Сматрамо ипак да норме садржане у Закону упућују на недвосмислен закључак. Наиме, имовина, па тако и грађевинско земљиште *враћа се* доношењем решења о враћању.<sup>24</sup> Сходно изнетом сматрамо да је услов неизграђености грађевинског земљишта испуњен уколико би оно било неизграђено у било ком моменту од тренутка ступања Закона на снагу до правноснажности решења којим се конкретна имовина враћа кориснику реституције. У том смислу ова чињеница би се могла истицати чак и у жалби на донето решење, које још увек није постало правноснажно, уколико би наступила након доношења, а пре правноснажности решења о враћању. Међутим, овде је ипак отворен простор за потенцијални проблем у пракси. У случају уколико би грађевинско земљиште током описаног интервала времена у једном тренутку било неизграђено, у закону о реституцији не постоји никакав правни механизам који би спречио изградњу објекта на том земљишту. Наиме, закон забрањује отуђење и оптерећење имовине која је предмет захтева, но не изјашњава се о (не)могућности промене фактичког стања на земљишту. Сматрамо да би већ прве допуне закона требале да садрже овакву врсту заштите. С обзиром на одредбе Закона, изградња објекта на неизграђеном градском земљишту које је предмет реституције, па чак и без дозволе, уколико испуњава минималне услове за каснију легализацију, у потпуности би осујетила враћање земљишта у природном облику.

Употребљавајући интересантну формулацију наслова члана законодавац решава питање *које се земљиште не враћа* испрва регулишући изузетке од враћања у природном облику у односу на подржављено грађевинско

---

<sup>24</sup> чл. 47 ЗВИО

земљиште. Регулишући ова питања Закон готово у свим случајевима предвиђа изузетке од враћања земљишта на коме се налазе или које за редовну употребу користи неки објекта који су иначе према општој одредби изузети од враћања у природном облику.<sup>25</sup>

У поступку доношења Закона многа решења су се волшебно и преко ноћи појављивала у тексту нацрта, односно предлога Закона или нестајала из њих. Баш тако у овом члану Закона у ставу два, за разлику од решења у нацрту који је прошао прилично широко организовану јавну расправу са ограниченим утицајем опште и стручне јавности на сам текст прописа, у предлогу који је Влада упутила Народној Скупштини појавио се изузетак од природног враћања: *неизграђеној грађевинској земљишти за које у складу са законом којим се уређује просторно планирање, изградња и грађевинско земљиште постоји правноснажно решење о локацијској дозволи у време стицања на снагу овог закона.*<sup>26</sup> Управо из непрецизне и недорешене формулације јасно је видљиво уметање овог дела цитиране норме, те изостављање прецизирања које прати друге изузетке дефинисане истим ставом: да би се и локацијска дозвола *морала односити на изградњу објеката јавне намене, односно објеката који нису предмет враћања у природном облику у складу са чланом 18 овог закона.* Но, то је наша законодавна стварност.

Указујући на конкретну формулацију сматрамо да одредба овог члана представља брисан простор на коме би корисници реституције морали да буду нарочито обазриви у погледу неколико опасности које вребају из приговора супротне стране у поступку у намери да додатно без упоришта у Закону затворе простор потпуној природној реституцији. О оваквој недоречености законодавца још више би морала водити рачуна Агенција по службеној дужности, јер празнина и нејасноћа која постоји у овој одредби не би смела ни у ком случају бити тумачена супротно начелу приоритета враћања у природном облику. Наиме, потребно би било имати у виду да је локацијска дозвола заправо први документ којим се одређени инвеститор упушта у изградњу на одређеној катастарској парцели.<sup>27</sup> Пошто законодавац није прецизирао ову одредбу, нарочито треба знати који су то све формални елементи које једна локацијска дозвола треба да садржи у погледу њене правоваљаности, као и чињеницу да она важи две године у ком року инвеститор мора поднети захтев за издавање грађевинске дозволе.

---

<sup>25</sup> чл. 22 у вези са чланом 18 ЗВАО

<sup>26</sup> чл. 22 ст. 2 ЗВАО

<sup>27</sup> Закон о планирању и изградњи ("Сл. гласник РС", бр. 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 - одлука УС, 24/2011 и 121/2012), чл. 54-57

## Пољопривредно земљиште, шуме и шумско земљиште

Начело приоритетног враћања у природном облику има могућност да своју највећу примену доживи управо у погледу враћања пољопривредног земљишта, имајући у виду да се највећи део пољопривредног земљишта налази у државном власништву. Одређени изузеци од враћања пољопривредног и шумског земљишта у самом тексту Закона сведени су на разумну меру. Ипак њихов стварни домашај још увек није познат због непрецизности и нејасноће норми, те непостојања разрађујуће уредбе Владе.

Одредбом која одређује које се земљиште враћа Закон конституише један значајан принцип, који се сам по себи наметнуо као нужан и оправдан у погледу враћања пољопривредног односно шумског земљишта и шума. *Уколико је одузето пољопривредно, односно шумско земљиште било предмет комасације, односно арондације након одузимања, бивши власник има право на враћање земљишта које је добијено из комасационе масе за то земљиште.*<sup>28</sup> На овај начин законодавац је супротно свим очекивањима и поставком целокупног Закона оснажио и дао живот начелу приоритета враћања у природном облику. Имајући у виду различите врсте промена на пољопривредном земљишту, пре свега у Војводини као претежно пољопривредном региону, изузетно је мали број катастарских општина у којима до данас није спроведен поступак комасације. Ова норма је од пресудног значаја у погледу заштите права реституционих интересената, али и остварења прокламованог начела приоритета природног повраћаја из разлога што без оваквог упоришта у Закону у највећем броју случајева не би било могуће вратити пољопривредно и шумско земљиште у физичком облику. Последице оваквог недостатка биле би још погубније, па тако осим незадовољних корисника реституције дошло би до непотребног повећања јавног дуга државе у ситуацији где је потпуно реално да дође до повраћаја земљишта у физичком облику.

На овај начин, Закон о враћању одузете имовине и обештећењу заправо уводи принцип *натуралне сукцесије*, где се уместо одузетог земљишта у природном облику враћа земљиште које је добијено из комасационе масе за то земљиште. Уводећи овај принцип, законодавац се обавезао да у свим случајевима у којима није могућ природни повраћај пољопривредног или шумског земљишта из неког другог разлога осим комасације односно арондације, омогући враћање другог одговарајућег земљишта. Потреба за изменама закона у смислу увођења могућности природне супституције барем у погледу пољопривредног и шумског земљишта, намеће се из самог Закона. На овај начин елиминисаће се могућност да Закон

<sup>28</sup> чл. 24 ст. 2 ЗВНО

унутар себе садржи дискриминаторну одредбу којом би на неоправданим основима била дискриминисана лица чије земљиште није било предмет комасације односно арондације.

Имајући у виду непрецизност поменуте одредбе Закона, остаје нејасна методологија према којој би се, у овој ситуацији *натурадне реституције* предвиђене самим законом, процењивали квалитет и површина одузете земље. Између осталих остају отворена питања система мерења и мерних јединица, затим методологије утврђивања квалитета земљишта – према катастарским или бонитетским класама земљишта, те како једне претворити у друге и др. Даље, питање класа земљишта по себи је процена за коју се не може са сигурношћу тврдити да је у времену вршена применом истих критеријума, а познато је да је комасационе елаборате, и друге делове комасационе документације готово немогуће пронаћи у архивима у којима би требало да се налазе. Како проблем не би био овако „једноставан и неизазован“, потребно је имати у виду да се на одређеном земљишту веома често вршио читав низ промена: по неколико комасација, арондација, замена, затим отписа у вишкове комасационе масе и сл. Залажемо се за потребу допуне Закона или барем доношења каквог подзаконског акта Владе у погледу реституције на комасираним подручјима. Ипак свесни индолентности законодавца у овој сфери и упознати са озбиљним и одговорним приступом Агенције за реституцију у досадашњој пракси, сматрамо да законски оквири дозвољавају да правни и геодетски стручњаци које Агенција упошљава и без нормативне разраде овог члана имају довољно упоришта у одредбама закона и повезаних прописа да изнађу ваљано решење у случају комасираних подручја. Значајан је допринос људи из праксе, и велики квалитет у директној сарадњи и отворености Агенције за решавање овог прилично сложеног проблема.<sup>29</sup>

Међу изузетцима од враћања пољопривредног и шумског земљишта, чини нам се да смо на овом нивоу анализе дужни осврнути се на још неко-

---

<sup>29</sup> *Закон о општем управном поступку ("Службени лист СРЈ", бр. 33/97 и 31/2001, и "Сл. гласник РС", бр. 30/2010)* у члану 205 допушта могућност доношења делимичног решења у делу у коме је управна ствар сазрела за одлучивање. Управо на овој могућности, а у погледу решавања реституције на комасираним подручјима, заснива се предлог Удружења за повраћај национализоване непокретне имовине на територији Војводине, у оквиру Мреже за реституцију, предвођеног најистакнутијим борцем за реституцију господином Николом В. Танурићем из Новог Сада. Предлог поступања Агенције у постојећим законским оквирима ослања се на поступно решавање захтева у оквирима истовремене процене количине расположивог земљишта у одређеној катастарској општини. На овај начин, повећала би се ефикасност у раду и омогућило остваривање права лицима чија је одузета имовина била предмет комасације, а искључила могућност да било ко од интересената буде оштећен. Овакав предлог сматрамо целисходним, законски утемељеним и употпуњеним предлогом за поступање, па и *de lege ferenda* евентуалне допуне Закона у том погледу.

лико питања која извиру из следећег члана Закона о враћању одузете имовине и обештећењу.

У питању је норма која предвиђа да се **не враћа право својине, ако је на дан стиујања на снагу овог закона<sup>30</sup> на катаситарској парцели изтрађен објект који је у функцији на дан стиујања на снагу овог закона, она површина катаситарске парцеле која служи за редовну уйо-йребу йоо објекта.**<sup>31</sup> Истим чланом прописано је да ће се *ближи крийеријуми за уйврђивање йовршине земљишта које се не враћа уйврдиийи уредбом Владе*. Иако можемо очекивати да спрона питања овог члана буду решена уредбом Владе, пажљивим читањем јасно је да то није и не сме бити случај. Овим подзаконсим актом, који за девет месеци примене Закона још увек није донет имају утврдити само *ближи крийеријуми за уйврђивање йовршине земљишта које се не враћа*, а не и нека од питања која би била од суштинског значаја на примену закона и остваривање његових начела, као што је то нпр. дефиниција *објекта*. Очекујући да се извршна власт упусти да и ова принципијелна питања уреде актом Владе, поставља се питање оставља ли законодавац уопште простор за то. Сматрамо да на ово питање треба одговорити негативно, и да се у том смислу строго мора поштовати начело законитости. Устав Републике Србије<sup>32</sup> у члану 123 одређује надлежност Владе, која **извршава** законе и друге опште акте Народне скупштине и доноси уредбе и друге опште акте **ради извршавања** закона. Закон је веома прецизно дефинисао простор у коме је дат мандат највишем органу извршне власти да подзаконским актом уреди само једно, тачно одређено питање. Закон прокламује начело **йриорийейта** враћања имовине у натуралном облику. Имајући у виду да се изузеци се тумаче уско, а да се управо прибојавамо ширине коју би супротно прецизном слову Закона себи могла дати Влада, сматрамо да би се основни појмови у овом члану недвосмислено морали решити или аутентичним тумачењем највишег представничког тела<sup>33</sup> или у истом дому кроз поступак измена и допуна Закона о враћању осузете имовине и обештећењу.

У смислу изнетог, у овом моменту остаје нам једино да одговоре на поменута, претходна питања потражимо у постојећим прописима који регулишу пре свега област пољопривредног земљишта и изградње.

<sup>30</sup> На овом месту законодавац се јасно одредио о тренутку у односу на који се утврђује постојање одређених чињеница од значаја за остваривање права, за разлику од анализираних одредаба у погледу грађевинског земљишта, што само сведочи о неозбиљном и парцијалном приступу нашег законодавца.

<sup>31</sup> чл. 25 ст. 1 тач. 1 ЗВИО

<sup>32</sup> "Сл. гласник РС", бр. 98/2006

<sup>33</sup> чл. 8 Закона о Народној скупштини "Сл. гласник РС", бр. 9/2010

Према слову Закона **неће се вратити површина кајаситарске парцеле која служи за редовну употребу пој објекта**, уз напомену да се мора радити о објекту који је у функцији на дан ступања Закона на снагу. Како се за разлику од другог дела исте одредбе овај изузетак не доводи у везу критеријумом економске оправданости коришћења, већ се говори само о његовој *редовној употреби* сматрамо да појмом *објекат* треба обухватити грађевине које су спојене са тлом у смислу прописа из ове области. Закон о планирању и изградњи у својој интерпретативној одредби члана 2, у 22. тачки става 1 *објекту* даје следеће значење: **грађевина сјојена са тлом, која представља физичку, функционалну, техничко-технолошку или биотехничку целину (зраде свих врста, саобраћајни, водопривредни и енергетски објекти, објекти инфраструктуре електронских комуникација – кабловска канализација, објекти комуналне инфраструктуре, индустријски, пољопривредни и други привредни објекти, објекти спорта и рекреације, тробња, склоништа и сл.)** Иако се из ове норме назире постојање *пољопривредних објеката*, овај појам остаје магловит и недефинисан. Потпуно је јасна логика ове норме која захтева да када је на земљишту које је предмет реституције подигнут објекат, враћањем земљишта не дође до онемогућавања коришћења тог објекта. Сматрамо да је значајно обратити пажњу на формулацију норме, у којој је закон јасан – неће се вратити *део парцеле који служи за редовну употребу* објекта. Даље тумечећи закључујемо да део парцеле служи објекту, а не да објекат служи парцели. Сматрамо да се овде може радити само о објектима који се експлоатишу сами по себи, а не о објектима који служе за употребу парцеле. На овакав закључак упућује сама норма. Законодавац у другом делу реченице, након везника *односно* прецизније разрађује други случај.

Закон о планирању и изградњи не познаје дефиницију *пољопривредног објекта*. Закон о пољопривредном земљишту<sup>34</sup> такође не дефинише објекат, односно пољопривредни објекат. Па ипак, одредбе овог прописа дају одређене оквире, које сматрамо довољним за одређење значења спорних појмова у закону о реституцији. У том погледу од пресудног значаја су одредбе Закона о пољопривредном земљишту које регулишу питања *наводњавања*<sup>35</sup> и *одводњавања*<sup>36</sup>. Тако, одређујући значење ових појмова за-

<sup>34</sup> "Сл. Гласник РС", бр. 62/2006, 65/2008 - др. закон и 41/2009

<sup>35</sup> према чл. 2 ст. 1 тач. 7 **наводњавање** јесте изградња, коришћење и одржавање објеката и уређаја којима се благовремено и континуирано доводи вода у пољопривредно земљиште у циљу добијања високих и стабилних приноса пољопривредних култура.

<sup>36</sup> према чл. 2 ст. 1 тач. 8 **одводњавање** је изградња, коришћење и одржавање објеката и уређаја којима се врши одвођење сувишних површинских и подземних вода са пољопривредног земљишта и редовна примена одређених мера које омогућавају непрекидно ефикасан рад свих објеката и уређаја у одвођењу сувишних вода.



конодавац увек уз *објекте* наводи и *уређаје* помоћу којих се предузимају ове мере. У члану 52 којим се одређује техничка документација за изградњу система за одводњавање и наводњавање, предвиђено је да се то врши у складу са прописима о изградњи објеката. У вези претходно поменутих *објеката* и *уређаја* који се користе у примени ових мера, одредба члана 52 не допушта закључак да цели системи за наводњавање и одводњавање као такви представљају објекте.

Потврду да је овакав закључак исправан даје и члан 64а истог закона којим се регулише право пречег закупа.<sup>37</sup> Односни члан решава претходно постављено дилему. Наиме, он одређујући круг ималаца права пречег закупа недвосмислено одваја појмове *функционалној сисџема за наводњавање и одводњавање* и *пољопривредној објекта*. Тако односни члан право пречег закупа даје правним и физичким лицима која су власници таксативно набројаних елемената *инфрасџрукџуре*. Унутар вишег, заједничког појма *инфрасџрукџура* Закон посебно наводи *функционални сисџем за наводњавање и одводњавање*, а посебно *пољопривредни објекат*, што јасно указује да се ради о два различита и одвојена појма.

Сходно изнетом, у погледу система за наводњавање и одводњавање, објектима би се могли евентуално сматрати само њихови одређени делови, нпр. бунари, односно други делови који су физички спојени са тлом. Уз то, да би се могли сматрати објектима, осим повезаности са тлом неопходно је да овакви *делови инфрасџрукџуре* испуне друге законима прописане услове.

Имајући у виду да пољопривредно и шумско земљиште које може бити предмет враћања мора бити у *јавној својини Републике Србије, аутономне покрајине односно јединице локалне самоуправе*<sup>38</sup> неопходно је нарочито водити рачуна о следећим питањима. Да ли је објекат легално подигнут, да ли испуњава све потребне услове у складу са важећим прописима, затим уколико објекат није у власништву титулара права својине на земљишту има ли места примени одредаба о грађењу на туђем земљишту и како се оне односе према том одређеном објекту.

Овде треба водити рачуна да се објекти изграђени без грађевинске дозволе и без испуњености других услова предвиђених релевантним прописима никако не могу сматрати препреком за враћање земљишта у натуралном облику. Такође, само се непокретности могу сматрати објектима, а никако помични технички системи за заливање земљишта који увек могу би-

<sup>37</sup> Право пречег закупа имају правна и физичка лица која су *власници функционалној сисџема за наводњавање и одводњавање*, рибуњака, вишегодишњих засада старијих од три године, а млађих од 15 година у роду, винограда старијих од три године, а млађих од 30 година у роду, *функционалних пољопривредних објеката* (у даљем тексту: инфраструктура), а који се налазе на земљишту у државној својини.

<sup>38</sup> чл. 15 ст. 1 ЗВНО

ти померени са или на земљиште које је предмет реституције. Чак и уз испуњеност ових услова, који као такви важе на основу фундаменталних прописа из области својинскоправних односа, грађења, уређења пољопривредног земљишта па и општих правних начела, значајна обазривост Агенције захтева се и у погледу временског тренутка у коме су објекти подигнути, као и експлицитног законског услова да су на дан ступања Закона на снагу морали били у *функцији*. Напослетку, у погледу функционалности објеката, сматрамо да би осим изјашњавања ресорног министарства или другог државног органа, Агенција у доказном поступку требала подржавати ангажовање вештака одређених струка.

Други део цитиране норме предвиђа ништа мање спорну ситуацију. Насупрот. Словом закона, *не враћа право својине ако је на комплексу земљишта изграђен већи број објеката који су у функцији на дан ступања на снагу овог закона – површина земљишта која економски оправдава коришћење тих објеката*. Као што смо видели и прилично јасни појмови у првом делу анализираних норми остављају велик простор за дилему. Сви појмови које смо тумачили у погледу првог дела односне одредбе имају се тумачити на исти начин и у овом случају. Осим тога што сам закон прокламује начело приоритета враћања у натуралном облику, опште је правило да се у тумачењу изузетака мора бити што рестриктивнији. У том смислу, чини нам се да је и законодавац заузео јасан и недвосмислен став. Законодавац користи термин *економски оправдава коришћење тих објеката*. Економска оправданост се заснива на анализи трошкова и користи, што значи да трошкови коришћења изграђених објеката, укључујући амортизацију морају бити покривени користима које ће произаћи из увећаних приноса. Дакле, неће бити предмет враћања у натуралном облику само минимална површина која је потребна да изградња и коришћење објекта не би производили губитке. Економска оправданост је стандард који захтева само да се даљим коришћењем дела земљишта у неком очекиваном периоду, од нпр. десет година, имајући у виду и стопу амортизације, као и обрачуна пољопривредних ренти, власнику објеката покрију сви трошкови изградње објекта. Зарад потребе довођења у однос вредности објеката и земљишта, у поступку пред Агенцијом сматрамо неопходним присуство вештака геодетске, као и пољопривредне, односно мелиоративне, агроекономске или друге сличне струке.

Уколико у конкретном случају из неког разлога не би било могуће у погледу захтеваног изнаћи закониту и правичну одлуку, не треба искључити могућност да се ствар реши конституисањем облигације корисника реституције према власнику објекта у погледу принудног откупа објекта од стране корисника реституције те накнаде њихове вредности власнику објекта. Сматрамо да би било могуће чак и условити враћање конкретног зе-

мљишта извршењем, односно евентуалним пребијањем овакве обавезе реституционог интересента према власнику објеката. У вези са економском оправданошћу члан 54 Закона о пољопривредном земљишту<sup>39</sup> отвара идеју за још једну могућност. Уколико би објекат остао у својини предреституционог власника и одређена површина земљишта око њега остала у државном власништву, у сваком случају би корисник реституције морао да трпи право службености у корист власника објекта који би могао одводити, односно доводити воду преко реституисаног земљишта.

Иако у ширем смислу, исправно и законски утемељено тумачење одредаба служи заштити општег, па тиме и јавног интереса, чини нам се да је у пракси јавни интерес препуштен на савест поступајућим службеним лицима Агенције.

## ЗАШТИТА ЈАВНОГ ИНТЕРЕСА

У поступку реституције у Србији, а нарочито у фази припреме и доношења Закона о враћању одузете имовине и обештећењу што се одразило и на сам законски текст па и поступање по њему, готово сви субјекти на чија права се Закон односи учествовали су на овај или онај начин. Ипак нису интереси свих на које се Закон односи уважавани нити заштићени у истој, или барем прихватљивој мери.

Са једне стране, реституциони интересенти сматрају да су њихови интереси у великој мери оштећени, односно да су законске могућности за враћање одузете имовине у натуралном облику исувише сужене. Овакав став корисника реституције основан је, а представља резултат рестриктивног приступа у разради начела приоритета враћања у натуралном облику кроз законске одредбе. Изузецима од враћања у натуралном облику у значајној мери се обесмишљава прокламовано начело приоритета натуралне реституције. У том смислу нарочито треба имати у виду структуру, односно врсте непокретне имовине која је одузимања, као и даље промене њеног правног режима и намене.

Послове правне заштите имовинских права и интереса Републике Србије, аутономне покрајине, града и општине обавља јавно правобранилаштво, ако законом или одлуком аутономне покрајине, града или општине није другачије одређено. Јавно правобранилаштво обавља своју функцију на основу закона и других прописа у складу са Уставом и законом. Јавно

---

<sup>39</sup> Ако се изградња система за одводњавање, односно наводњавање не може решити на бољи или рационалнији начин, може се установити право службености одвођења односно довођења воде преко другог земљишта.

правобранилаштво је законски заступник Републике, аутономне покрајине, града и општине.<sup>40</sup>

Корисник реституције, у чијем интересу је и донет Закон о враћању одузете имовине и обештећењу, заузима централно место у Закону и одредбе овог Закона би се, где год је то потребно, морале тумачити у циљу што потпунијег остварења његових права. У поступку пред Агенцијом осим реституционог интересента обавезно учествује у Републички јавни правобранилац. Насупрот присутном уверењу неких представника правобранилаштва и јавних предузећа, сматрамо да интереси подносиоца захтева и интереси Републике Србије, односно покрајине или јединице локалне самоуправе као обвезника враћања, нису супротстављени. Управо висок јавни интерес државе да се поступак реституције спроведе на законит начин представља разлог због ког ЗВИО као странку у поступку осим обвезника одређује увек и Републичког јавног правобраниоца.<sup>41</sup> На основу члана 39 ЗВИО Републички јавни правобранилац је странка у поступку. Ова одредба поред осталих јасно исказује став законодавца да се у поступку реституције посебно мора водити рачуна о интересима Републике Србије, што је потпуно разумљиво имајући у виду да је држава и гарант реституције, а веома често и обвезник враћања. Међутим, поред неспорне оправданости ове законске одредбе остаје питање стварне заштите државних интереса од стране Републичког јавног правобранилаштва у поступцима враћања одузете имовине. У досадашњој пракси поступања Агенције за реституцију сматрамо да су став који је заузело и улога коју је преузело Републичко јавно правобранилаштво неадекватни и самим тим недовољни интересима Републике Србије који су у питању. Свесни да је у овакав индолентан став правобранилаштва у значајној мери узрокован преоптерећеношћу овог органа и ширином послова које он обавља као законски заступник државе, ово ипак не можемо прихватити као адекватно образложење за својеврсно делегирање одговорности за интересе Републике Србије на Агенцију за реституцију. У безмало шаблонском изјашњавању заступника интереса Републике Србије, захтева се од Агенције да уз испуњеност свих законом предвиђених услова поступи по закону. Агенција је као државни орган пре свега, али и по самом слову Закона обавезна да води рачуна о испуњености законских услова за природно враћање имовине, и без просветљења од стране правобранилаштва у том погледу. Ипак, то не значи да Република Србија треба да буде практично без активног учешћа свог законског заступника у поступку пред Агенцијом, нарочито имајући у виду сложеност правних питања која се у сваком појединачном предмету

---

<sup>40</sup> чл. 1 Закона о јавном правобранилаштву, „Сл. гласник РС“, бр. 43/91.

<sup>41</sup> чл. 39 ЗВИО

појављују у различитим модалитетима. Незаинтересованост Републичког јавног правобранилаштва присутна је како у првостепеном поступку пред Агенцијом за реституцију, тако и у фази након доношења решења и евентуалног улагања жалби на донета решења.

За разлику од заштитника интереса Републике Србије, у поступцима пред Агенцијом нешто је активнија улога општинских и градских јавних правобранилаштва у предметима где је захтевом обухваћена имовина у јавној својини општине, односно града. Ипак, приметно је да заштита интереса локалних самоуправа зависи од персоналних решења од јединице до јединице локалне самоуправе, што у интересу законитости, па ипак самим тим и најбољем интересу корисника реституције не би смео бити случај. Закон јасно налаже да је и у поступцима где се имовина која је предмет захтева налази у својини локалне самоуправе Републички јавни правобранилац обавезна странка у поступку<sup>42</sup>, док уколико учествује у поступку правобранилац јединице локалне самоуправе може само да заступа обвезника враћања, а не и да буде странка уместо РЈП.

Активно учешће јавних правобранилаштва, а нарочито Републичког јавног правобраниоца, макар и конкретнијим писаним поднеском којим би се изјаснио о конкретним правним питањима у конкретном предмету, уместо путем шаблона који правобранилаштво доставља у готово непромењеном облику, у многоме би олакшало рад поступајућих саветника Агенције, утичући истовремено и на ефикасност у раду.

Изнећемо још неколико питања у погледу једног од недоречених решења које предвиђа Закон, а тичу се такође заштите јавног интереса.

### **Законско право прече куповине реституисане имовине**

Закон у ставу 3 члана 62 конституише законско право прече куповине Републике Србије, аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, приликом првог отуђења. Начин на који је ово право конституисано у Закону оставља читав низ дилема које би морале бити решене како би субјекти могли да ускладе своје понашање са овом одредбом. Оваквом одредбом јавни интерес заштићен је само у случају када титулар права својине на реституисаној непокретности приликом првог отуђења никоме од поменутих титулара права прече куповине не понуди предметну непокретност, свесно непридржавајући се законске обавезе. Међутим, из Закона о враћању одузете имовине и обештећењу не можемо сазнати ништа више о карактеристикама овог законског права прече куповине.

---

<sup>42</sup> чл. 39 ЗВИО

Реална је ситуација у којој је први продавац реституисане непокретности настојао да испоштује ову законску одредбу, али због шкртости законописца нехатно доведе до њене повреде. У настојању да утврдимо стварну намеру законодавца, сматрамо да се на питања која нису решена овим Законом примењују опште одредбе о праву прече куповине из Закона о промету непокретности.<sup>43</sup> Одредбе чланова од 7 до 10 овог Закона могу се применити као допуњујуће у односу на право прече куповине конституисано законом о реституцији. На овај начин решавају се следећа питања: садржај и начин слања и пријема понуде и изјаве о прихватању понуде, рок за изјашњавање о прихвату понуде, рок за продају по условима из учињене понуде и обавеза поновне понуде након рока, као и услови и рокови за подношење тужбе у случају продаје без понуде имаоцу права прече куповине. Па ипак, Закон о промету непокретности као општи закон не решава питање односа између титулара права прече куповине које предвиђа ЗВИО, нити односа са имаоцима права према Закону о промету непокретности.

Користећи формулацију *Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе* самим језичким тумачењем vznik *односно* има примарно значење *или*<sup>44</sup>, што од нас захтева да се у погледу три наведена титулара одредимо за једног имаоца права прече куповине.<sup>45</sup> Независно од чињенице да је постојање више ималаца права прече куповине познато Закону о промету непокретности, сматрамо да три поменута имаоца права прече куповине ни у ком случају не могу истовремено претендовати на право прече куповине исте непокретности. Не би било прихватљиво тумачење да у погледу имовине која је у својину корисника реституције прешла из власништва нпр. Републике Србије, уколико она не прихвати понуду, право својине по основу права прече куповине стекне рецимо јединица локалне самоуправе, која до тада није имала никакве правне везе са том непокретношћу. Сматрамо да међу наведеним субјектима ималац права прече куповине може бити само титулар јавне својине који је био претходни власник предметне непокретности. Осим овог предлога којим сматрамо да би Закон требао бити употпуњен, потребно би било

---

<sup>43</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 42/98 и 111/2009

<sup>44</sup> Речник српског језика, Матица српска, 2007

<sup>45</sup> Опште одредбе о праву прече куповине, у случају када има више сувласника непокретности или више власника суседног пољопривредног земљишта, продавца обавезују да свим имаоцима истовремено достави понуду. Наиме, продавац је *обавезан да понуди свима*, а Закон о промету непокретности даље решава питање *јрвенства*, односно *редоследа у остваривању јрава* међу имаоцима права прече куповине. На овај начин закон настоји да међу више ималаца права прече куповине, као права конституисаног управо у њихову у корист, одреди једног који у конкретном случају и датим околностима може постати купац.

решити и питање редоследа у остваривању права прече куповине овако одређеног субјекта са правом прече куповине сувласника непокретности односно власника суседног пољопривредног земљишта.

У поступку реституције у својину корисника реституције враћају се само непокретности које се налазе у јавној својини управо *Републике Србије, аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе*. Отуда, сувласништво на враћеним непокретностима могуће је на два начина.

Прво, могуће је да више лица као наследници иза бившег власника након реституције постану сувласници на непокретности, те да један од њих одлучи да ово своје право отуђи. У овом случају сматрамо да је право прече куповине претходног власника тј. титулара у чијој се јавној својини предметна непокретност налазила у тренутку реституције (*Републике Србије или аутономне покрајине, или јединице локалне самоуправе*) у остваривању по редоследу **иза сувласника** који су у реституцији, односно евентуалним каснијим наслеђивањем, стекли право својине на одређеном сувласничком делу. Овакав закључак заснивамо пре свега на самом извору овог права прече куповине. Наиме, оно је конституисано Законом о враћању одузете имовине и обештећењу, и уколико неко од лица која су стекла право својине у реституцији желе да располажу овим својим правом, корисници реституције као његови сувласници свакако треба да имају право првенства у остваривању права прече куповине. Однос првенства у остваривању права прече куповине између самих сувласника решавао би се према општим одредбама Закона о промету непокретности.

Друга могућност јесте да се неки од законских наследника бившег власника услед неподношења захтева или из ког другог разлога не стекну право својине односно идеални удео на враћеним непокретностима. На овај начин настао би сувласнички однос између корисника реституције и претходног власника тј. титулара у чијој се јавној својини предметна непокретност налазила у тренутку реституције (што могу бити *Република Србија или аутономна покрајина, или јединица локалне самоуправе*). Даље у могуће две ситуације. У првој, уколико би иза бившег власника ступило више лица који би са титуларом јавне својине постали сувласници, у остваривању права прече куповине између сувласника требало би применити опште одредбе о редоследу, без обзира на чињеницу да је један од сувласника титулар јавне својине. У другој ситуацији када је у сувласнички однос на реституисаној непокретности са титуларом права јавне својине ступило само једно лице тада би у сваком случају титулар права прече куповине био носилац права јавне својине као претходни сопственик. Уколико лице које је стекло право својине тачније његов идеални део у поступку реституције жели да то своје право уновчи, тада **предност треба дати јавном интересу**, дајући првенство у реализацији титулару јавне својине и

непокретност практично „вратити“ у јавну својину. Разуме се, неопходно уз испуњеност свих услова понуде и других одредаба из Закона о промету непокретности. Овакво решење би се сходно требало применити и у случајевима увећаног објекта.

У погледу односа са правом прече куповине власника суседног пољоприведног земљишта сматрамо да се оно у остваривању налази иза претходног власника тј. титулара у чијој се јавној својини предметна непокретност налазила у тренутку реституције (што могу бити *Република Србија или аутономна покрајина, или јединица локалне самоуправе*).

## УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Из свега изнетог, нажалост је видљиво да наш законодавац враћање одузете имовине посматра као социјални проблем, превиђајући да је поштовање својине питање људских права, а не милосрђа. Па ипак, социјална димензија реституције није занемарљива. Сматрамо да враћање одузете имовине може бити значајна алатка у постизању вишег нивоа социјалне правде. Враћањем имовине заснованим на начелима социјалне правде, а пре свега правне логике и усклађености са постулатима правне државе и постојећег правног система, могло би доћи до правилније и праведније прерасподеле одузетих добара чији повраћај је реално могућ. Оваква реституција имала би значајан потенцијал да унеколико ублажи негативне ефекте транзиционог гомилања вредности у рукама малог броја појединаца кроз поступке приватизације. Осим слепила на злоупотребе у приватизационој пракси држава је показала приличан лаицитет и индолентност у домену саме законске и подзаконске регулативе поступка продаје друштвене имовине. На наведене начине држава је показала да су јој наведена и често гласно прокламована начела, међу којима у првом реду насловно начело приоритета враћања имовине у натуралном облику, симпатична само на папиру.

Одређеном броју анализираних изузетака од начела приоритета враћања имовине у натуралном облику озбиљно недостаје одговарајући јавни интерес који би оправдавао њихово постојање, док код неких такође можемо констатовати неутемељеност у уставу и законима, односно правну противречност ових одредаба са другим прописима. Указали смо да осим на поменути начин постоји и проблем са, како сматрамо, недовољном заштитом јавног интереса у самом поступку пред Агенцијом од стране надлежних правобранилаштава. Истичући ове проблеме настојали смо између осталог да укажемо колико су бесмислени одређени изузеци од потпуне натуралне реституције, као и недостатак натуралне супституције. Оваква



неоправданост и нерационалност нарочито вређа јасним опредељењем законодавца да и у реституцији искористи шансу и повећа задуживање Србије и поколења која тек долазе за нама, све зарад интереса капитала чија је акумулација отпочела са смутним временом у коме живимо и боримо се барем за право, ако нам је правда већ ван хоризонта.

Овакав приступ нашег законодавца овој изузетно сложеној материји са далекосежним друштвеним последицама у будућност, на темељима из скорије прошлости на чијем поретку се још увек заснива значајан део данашњих друштвених односа разочаравајуће сведочи о неозбиљности и својеврсном шарлатанству у области законодавства у Србији двадесетпрвог века.

*Stefan Samardžić, Assistant  
Faculty of Law Novi Sad*

## **In Kind Restitution in Serbia – Gestation Period**

### ***Abstract***

On the sixth day of the tenth month of the eleventh year of the twenty first century, sixty six years after the first confiscation of property after the Second World War, a new law on general restitution of property came to light in Serbia. This play with numbers and words, as the article itself, aims at drawing the attention of legal scholars to the problems surrounding restitution in Serbia within the limits set by the law. Our intention was to point out to the incompleteness and shallowness of the Law by offering a systematic analysis, supported by arguments, of legislation on which the Law on Restitution rests and to propose suggestions that would help overcome difficulties in interpreting certain provisions of the Law, ultimately stating what the law ought to be (*de lege ferenda*).

Key words: Property, confiscation, nationalization, restitution, Serbia