



УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Александар Љ. Јанић

ПРАВНО–ЕКОНОМСКА АНАЛИЗА РЕСТИТУЦИЈЕ

ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА

Текст ове докторске дисертације

ставља се на увид јавности,

у складу са чланом 30. став 8. Закона о високом образовању

("Сл. гласник РС", бр. 76/2005, 100/2007 – аутентично тумачење, 97/2008, 44/2010, 93/2012,
89/2013 и 99/2014)

НАПОМЕНА О АУТОРСКИМ ПРАВИМА:

Овај текст се сматра рукописом и само се саопштава јавности (члан 7. Закона о ауторским и сродним правима, "Сл. гласник РС", бр. 104/2009, 99/2011 и 119/2012).

**Ниједан део ове докторске дисертације не сме се користити
ни у какве сврхе, осим за упознавање са садржајем пре одбране**

Ниш, 2024



UNIVERSITY OF NIŠ
FACULTY OF LAW

Aleksandar Lj. Janic

LEGAL-ECONOMIC ANALYSIS OF RESTITUTION

DOCTORAL DISSERTATION

Niš, 2024

ПОДАЦИ О МЕНТОРУ И ЧЛАНОВИМА КОМИСИЈЕ

	Титула	Име и презиме	Звање	Назив Универзитета и факултета/института
Ментор	Доктор правноекономских наука	Александар Мојашевић	Редовни професор	Универзитет у Нишу Правни Факултет
Председник комисије	Доктор правноекономских наука	Љубица Николић	Редовни професор	Универзитет у Нишу Правни Факултет
Члан комисије	Доктор правноекономских наука	Александра Јовановић	Редовни професор	Универзитет у Београду Правни Факултет

	дан	месец	година
Датум одбране			

ПОДАЦИ О ДОКТОРСКОЈ ДИСЕРТАЦИЈИ

Наслов докторске дисертације	ПРАВНО-ЕКОНОМСКА АНАЛИЗА РЕСТИТУЦИЈЕ
Резиме	Осавремењивање научне области у одређеној земљи, у нашем случају правне и економске области, корисно је за друштво као целину. Питање повраћаја имовине бившим власницима односно законским наследницима бивших власника, постало је посебно актуелно доношењем Закона о враћању одузете имовине и обештећењу. Зато ће се у раду испитати правни и економски ефекти овог Закона, чиме ће и сазнајни фонд (теоријске и примењене) научне дисциплине Економска анализа права, као дисциплине која повезује ове две велике области (право и економију), бити додатно обогаћен. У томе се види и додатна афирмација ове сада већ добро позициониране научне и наставне дисциплине у српском научном и образовном простору.
Кључне речи	Реституција, принцип законитости, ефикасност, Србија, подржављење, имовина.
Научна област	Правно-економске науке
Научна област (УДК-текст)	_економска анализа права
УДК	

DATA ON DOCTORAL DISSERTATION

Title of doctoral Dissertation	LEGAL-ECONOMIC ANALYSIS OF RESTITUTION
Summary	Modernization of a scientific field in a certain country, in our case the legal and economic fields, is useful for the society as a whole. The issue of returning property to former owners, that is, to their legal heirs, has become particularly relevant with the adoption of the Law on Property Restitution and Compensation. Therefore, the dissertation will examine the legal and economic effects of this Law, which will further expand the knowledge (theoretical and applied) of the scientific discipline Economic Analysis of Law, as an area that connects these two major fields (law and economics). This can be seen as an additional affirmation of this already well-positioned scientific and teaching discipline in the Serbian scientific and educational space.
Key words	restitution, the principle of legality, efficiency, Serbia, nationalization, assets.
Academic Expertise	Legal and Economic Sciences
Academic Expertise (UDK - text)	_economic analysis of law
UDK	

САДРЖАЈ

УВОД	1
ПРВИ ДЕО	12
ПОЈАМ РЕСТИТУЦИЈЕ И АНАЛИЗА МЕРА КОЈЕ СУ ДОВЕЛЕ ДО ПОДРЖАВЉЕЊА ПРИВАТНЕ ИМОВИНЕ	12
ГЛАВА 1	12
ПОЈАМ И МОДЕЛИ РЕСТИТУЦИЈЕ	12
1. Појам реституције.....	12
2. Модели реституције	15
ГЛАВА 2	17
ПРИВРЕДНО-ПОЛИТИЧКЕ МЕРЕ КОЈЕ СУ ДОВЕЛЕ ДО ПОДРЖАВЉЕЊА ПРИВАТНЕ ИМОВИНЕ	17
1. Основне карактеристике	17
2. Аграрна реформа и унутрашња колонизација	18
3. Конфискација	21
4. Национализација.....	23
ДРУГИ ДЕО.....	27
ПРАВНИ ОКВИР ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ПОСТУПКА РЕСТИТУЦИЈЕ У РЕПУБЛИКАМА БИВШЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ	27
ГЛАВА 1	28
РЕСТИТУЦИЈА У СЛОВЕНИЈИ	28
1. Уводна разматрања.....	28
2. Корисници права реституције	29
3. Предмет реституције	32
4. Модели реституције и обвезници враћања	33
5. Поступак реституције.....	34
6. Резултати реституције	36
ГЛАВА 2	38
РЕСТИТУЦИЈА У ХРВАТСКОЈ	38
1. Уводна разматрања.....	38
2. Корисници права реституције	39
3. Предмет реституције	41

4. Модели реституције и обвезници враћања	43
5. Поступак реституције.....	44
6. Резултати реституције	45
ГЛАВА 3	47
РЕСТИТУЦИЈА У СЕВЕРНОЈ МАКЕДОНИЈИ	47
1. Уводна разматрања.....	47
2. Корисници права реституције	48
3. Предмет реституције	49
4. Модели реституције и обвезници враћања	51
5. Поступак реституције.....	53
6. Резултати реституције	54
ГЛАВА 4.....	56
РЕСТИТУЦИЈА У ЦРНОЈ ГОРИ	56
1. Уводна разматрања.....	56
2. Корисници права реституције	58
3. Предмет реституције	60
4. Модели реституције и обвезници враћања	61
5. Поступак реституције.....	63
6. Резултати реституције	64
ГЛАВА 5.....	66
РЕСТИТУЦИЈА У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ	66
1. Уводна разматрања.....	66
2. Подржављена имовина у Босни и Херцеговини.....	67
ТРЕЋИ ДЕО	70
НОРМАТИВНА АНАЛИЗА РЕСТИТУЦИЈЕ ПРЕ ДОНОШЕЊА ЗАКОНА О ВРАЋАЊУ ОДУЗЕТЕ ИМОВИНЕ И ОБЕШТЕЋЕЊУ	70
ГЛАВА 1	72
АНАЛИЗА ЗАКОНА О УСЛОВИМА И НАЧИНУ ВРАЋАЊА ИМОВИНЕ СТЕЧЕНЕ РАДОМ И ПОСЛОВАЊЕМ ЗАДРУГА ПОСЛЕ 1. ЈУЛА 1953. ГОДИНЕ (1990).....	72
1. Уводна разматрања.....	72
2. Законски услови за враћање задружне имовине.....	73
3. Поступак и модели реституције	75
4. Закључна разматрања.....	76

ГЛАВА 2	78
АНАЛИЗА ЗАКОНА О НАЧИНУ И УСЛОВИМА ПРИЗНАВАЊА И ВРАЋАЊА ЗЕМЉИШТА КОЈЕ ЈЕ ПРЕШЛО У ДРУШТВЕНУ СВОЈИНУ ПО ОСНОВУ ПОЉОПРИВРЕДНОГ ЗЕМЉИШНОГ ФОНДА И КОНФИСКАЦИЈОМ ЗБОГ НЕИЗВРШЕНИХ ОБАВЕЗА ИЗ ОБАВЕЗНОГ ОТКУПА ПОЉОПРИВРЕДНИХ ПРОИЗВОДА (1991)	78
1. Уводна разматрања.....	78
2. Законски услови за враћање одузете имовине.....	79
3. Поступак и модели реституције.....	80
4. Закључна разматрања.....	82
ГЛАВА 3	83
АНАЛИЗА ЗАКОНА О ВРАЋАЊУ УТРИНА И ПАШЊАКА СЕЛИМА НА КОРИШЋЕЊЕ (1992)	83
1. Уводна разматрања.....	83
2. Законски услови и поступак враћање одузете имовине.....	84
3. Закључна разматрања.....	85
ГЛАВА 4	87
АНАЛИЗА ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ И ИЗГРАДЊИ ИЗ 2003. и 2009. ГОДИНЕ	87
1. Уводна разматрања.....	87
2. Законски услови и поступак враћање одузете имовине према Закону о планирању и изградњи из 2003. године.....	88
3. Реституција предвиђена Законом о планирању и изградњи из 2009. године.....	89
4. Закључна разматрања.....	90
ГЛАВА 5	91
АНАЛИЗА ЗАКОНА О ВРАЋАЊУ (РЕСТИТУЦИЈИ) ИМОВИНЕ ЦРКВАМА И ВЕРСКИМ ЗАЈЕДНИЦАМА (2006)	91
1. Уводна разматрања.....	91
2. Законски услови за враћање одузете имовине.....	92
3. Модели и поступак реституције.....	93
4. Закључна разматрања.....	97
ЧЕТВРТИ ДЕО	101
НОРМАТИВНА АНАЛИЗА ЗАКОНА О ВРАЋАЊУ ОДУЗЕТЕ ИМОВИНЕ И ОБЕШТЕЋЕЊУ И ЗАКОНА О ОТКЛАЊАЊУ ПОСЛЕДИЦА ОДУЗИМАЊА ИМОВИНЕ ЖРТВАМА ХОЛОКАУСТА КОЈЕ НЕМАЈУ ЖИВИХ НАСЛЕДНИКА	101

ГЛАВА 1	103
АНАЛИЗА ЗАКОНА О ВРАЋАЊУ ОДУЗЕТЕ ИМОВИНЕ И ОБЕШТЕЋЕЊУ (2011)	103
1. Уводна разматрања	103
2. Модели реституције	107
3. Корисници права реституције и обвезници враћања одузете имовине.....	111
4. Предмет реституције	113
4.1. Враћање подржављеног грађевинског земљишта	116
4.2. Враћање подржављеног пољопривредног земљишта, шума и шумског земљишта	118
4.3. Враћање подржављених стамбених и пословних објеката.....	120
4.4. Враћање подржављених покретних ствари	121
5. Поступак реституције.....	122
6. Агенција за реституцију	126
ГЛАВА 2	133
АНАЛИЗА ЗАКОНА О ОТКЛАЊАЊУ ПОСЛЕДИЦА ОДУЗИМАЊА ИМОВИНЕ ЖРТВАМА ХОЛОКАУСТА КОЈЕ НЕМАЈУ ЖИВИХ НАСЛЕДНИКА (2016)...	133
1. Уводна разматрања.....	133
2. Поступак реституције.....	134
3. Резултати реституције	136
ПЕТИ ДЕО	141
ЕМПИРИЈСКО ИСТРАЖИВАЊЕ ЕФИКАСНОСТИ ПОСТУПКА РЕСТИТУЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ У СКЛАДУ СА ЗАКОНОМ О ВРАЋАЊУ ОДУЗЕТЕ ИМОВИНЕ И ОБЕШТЕЋЕЊУ	141
ГЛАВА 1	142
КАРАКТЕРИСТИКЕ ЕМПИРИЈСКОГ ИСТРАЖИВАЊА ЕФИКАСНОСТИ ПОСТУПКА РЕСТИТУЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	142
1. Уводна разматрања.....	142
2. Методолошки приступ	143
3. Предмет истраживања.....	144
4. Врста истраживања.....	145
5. Значај истраживања.....	145
6. Циљеви истраживања	146
7. Хипотезе истраживања.....	146

ГЛАВА 2	148
РЕЗУЛТАТИ КВАНТИТАТИВНОГ ИСТРАЖИВАЊА ЕФИКАСНОСТИ ПОСТУПКА РЕСТИТУЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	148
1. Статистички приказ и анализа података о враћеној имовини на основу Закона о враћању одузете имовине и обештећењу	148
1.1. Преглед враћања имовине у натуралном облику	156
1.2. Враћање одузете имовине на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија	158
2. Враћање одузете имовине страним држављанима на основу Закона о враћању одузете имовине и обештећењу	159
2.1. Преглед поднетих захтева за реституцију страних држављана	159
2.2. Резултати поступка реституције имовине страним држављанима	161
ГЛАВА 3	168
РЕЗУЛТАТИ КВАЛИТАТИВНОГ ИСТРАЖИВАЊА ЕФИКАСНОСТИ ПОСТУПКА РЕСТИТУЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	168
ГЛАВА 4	172
РЕЗИМЕ И ДИСКУСИЈА РЕЗУЛТАТА КВАНТИТАТИВНОГ И КВАЛИТАТИВНОГ ИСТРАЖИВАЊА	172
ШЕСТИ ДЕО	181
ЗАКЉУЧАК	181
СКРАЋЕНИЦЕ И ОЗНАКЕ	186
Скраћенице и ознаке у теоријском и емпиријском делу дисертације.....	186
Скраћенице за законе и правилнике	187
ЛИТЕРАТУРА	188
БИОГРАФИЈА АУТОРА	208

УВОД

*Нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу.
(Европска конвенција о људским правима и основним слободама)*

*No-one shall be deprived of his property unless public necessity so demands.
(European Convention on Human Rights – ECHR; formally the Convention for the Protection
of Human Rights and Fundamental Freedoms)*

Предмет истраживања у оквиру докторске дисертације јесте *реституција*, као правни појам, али и као поступак враћања одузете имовине и обештећења за одузету имовину, и нарочито економске импликације овог правног института на учеснике поступка реституције (физичка и правна лица која на основу Закона о враћању одузете имовине и обештећењу имају то право) и економско благостање друштва као целине. Наиме, имовинске промене могу настати као последица различитих чињеница, насталих вољом заинтересованих субјеката или противно њој. У случајевима у којима се имовинска промена врши противно вољи имаоца права својине, без икаквог правног основа, правни поредак налаже да се свакоме врати његово и успостави пређашње стање, образујући правни институт реституције.¹

Интензитет политичких промена у Србији крајем 20. и почетком 21. века био је толики да су се сви други друштвени и економски процеси формирали и одвијали успореније, а често и другачије него у осталим земљама региона. Србија је, као и друге постсоцијалистичке земље, почетком деведесетих година прошлог века ушла у процес економских и политичких реформи које нису имале ону брзину као што је то био случај у другим земљама, попут Словеније или Мађарске.

Својинска трансформација, као кључна мера процеса транзиције у Републици Србији, ближи се крају када је реч о спровођењу приватизације друштвеног и државног капитала и имовине.² С тим у вези и реституција (натурална реституција и обештећење), као специфичан облик приватизације, нужно коегзистира са њом. На решавање питања реституције обавезују не само основни демократски принципи на којима почива Република Србија као држава, међу којима посебно место заузима поштовање људских

¹ Видети: I. Simonović, Restitucija i građansko-pravna odgovornost zbog povrede subjektivnih prava, *Facta universitatis, Series Law and Politics*, 2013, Vol. 11, br. 2, str. 105–119.

² Видети: Закон о приватизацији, „Сл. гласник РС“, бр. 38/2001, 18/2003, 45/2005, 123/2007, 30/2010, 93/2012, 119/2012, 51/2014 и Закон о приватизацији, „Сл. гласник РС“, бр. 83/2014, 46/2015, 112/2015 и 20/2016 – аутент. тумачење.

права и слобода утврђених националним и важећим међународним правним актима,³ већ и општи став јавног мњења који се огледа у осећању правичности и потребе за враћањем имовине и обештећењем, чиме би се даљи привредни, политички и друштвени развој Србије ослободио хипотеке прошлости. Такође, Одлуком Савета Европске уније о принципима, приоритетима и условима Европског партнерства са Србијом од 18. фебруара 2008. године, у оквиру политичких критеријума, као један од приоритета, предвиђено је и решавање питања одузете имовине после Другог светског рата.⁴

Процес транзиције у бившим републикама Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (скр. СФРЈ), данас самосталним државама, одвијао се неуједначеним темпом, али је извесно да су у сфери својинских односа, приватизација и реституција постале основни критеријум којим се мери дубина промена у базичним економским односима у једној земљи. Словенија, Хрватска и Северна Македонија, кренуле су у процес својинске трансформације од 1990. године, а по завршетку рата у Босни и Херцеговини (скр. БиХ) 1995. године, под присмотром међународне заједнице, придружиле су им се и Федерација БиХ и Република Српска. У Словенији се упоредо са програмом приватизације одвијао и процес реституције на основу словеначког *Закона о денационализацији* усвојеног 29. новембра 1991. године.⁵ Питање враћања имовине бившим власницима у Хрватској, уређено је *Законом о накнади за имовину одузету за време југословенске комунистичке владавине* од 11. октобра 1996. године.⁶ Македонски *Закон о денационализацији* донет је 2. априла 1998. године,⁷ а потом значајно новелиран 2000. године.⁸ Оба босанско-херцеговачка ентитета (Република Српска и Федерација БиХ) радила су на изради закона који би регулисао реституцију. Међутим, због оштрог противљења Високог представника за БиХ, који је заступао став да се овај закон мора донети за јединствену Босну и Херцеговину, до данас ова бивша југословенска

³ Рецимо, Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (engl. European Convention of Human Rights, franc. la Convention europeenne des Droits de l'Homme), коју је Република Србија ратификовала 26.12.2003. године.

⁴ У оригиналу овог документа у оквиру политичких критеријума, тачније социјалних и економских права, стоји: „*Adopt adequate legislation on the restitution of property and ensure full implementation.*“ Видети: Council Decision of 18 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Serbia including Kosovo as defined by United Nations Security Council Resolution 1244 of 10 June 1999 and repealing Decision 2006/56/EC (2008/213/EC).

⁵ „Урадни лист Републике Словеније“ бр. 27/1991, 31/1993, 65/1998, 66/2000, и одлука Уставног суда Словеније у бр. 56/92, 13/93, 24/95, 20/97, 23/97, 76/98.

⁶ „Народне новине“, бр. 92/1996, 39/1999, 42/1999, 92/1999, 43/2000, 131/2000, 27/2001, 65/2001, 118/2001 и 80/2002.

⁷ „Службен весник на Република Македонија“, бр. 20/1998.

⁸ „Службен весник на Република Македонија“, бр. 43/2000 – пречишћен текст.

република није донела закон који би регулисао ову веома осетљиву област.⁹ Црна Гора је почетком 2004. године донела *Закон о враћању одузетих имовинских права и обештећењу*.¹⁰

У Србији је 2011. године усвојен *Закон о враћању одузете имовине и обештећењу (скр. ЗВНО)*.¹¹ У складу с овим Законом, основана је Агенција за реституцију (скр. Агенција), као кључна институција надлежна за спровођење поступка реституције.¹² Агенција за реституцију је 2016. године формирала и посебну јединицу за враћање имовине жртвама холокауста, и рад на овим предметима већ је започет,¹³ у складу са Законом о отклањању последица одузимања имовине жртвама холокауста које немају живих законских наследника.¹⁴

Полазећи од изнетих чињеница, **предмет анализе у овом раду** усмерен је, пре свега, на *поступак реституције који се спроводи у Републици Србији*, док ће искуства и проблеми са којима се суочавају друге државе некадашње СФРЈ бити коришћени ради упоредне анализе уочених проблема и пракси у спровођењу поступка реституције у Србији. У раду ће се посебно анализирати постигнути резултати у делу натуралне реституције, те ефикасност, али и правичност поступка обештећења. Ефикасност поступка реституције ће бити операционализована преко два индикатора: 1) брзине одвијања поступка реституције, и 2) количине ангажованих ресурса (новчаних, временских и других) за његово спровођење. Правичност овог поступка ће бити сагледана преко принципа потпуног обештећења, односно да ли су бивши власници у потпуности намирени на основу доступних и ангажованих ресурса у поступку реституције, и ако не, која су објективна и субјективна ограничења на том плану. Такође, сарадња Агенције за реституцију са другим државним и локалним органима, а пре свега са Републичким геодетским заводом (скр. РГЗ) и Пореском управом (скр. ПУ), од круцијалне је важности за ефикасност поступка реституције, те ће се у раду анализирати и утицај тих органа на поступак враћања одузете имовине, односно обештећење. Полазимо од тога да се ажурност у раду ових органа умногоме одражава на брзину

⁹ Видети: Политика, Верске заједнице и даље чекају реституцију у БиХ, <https://www.politika.rs/scc/clanak/587611/Verske-zajednice-i-dalje-cekaju-restituciju-u-BiH>; приступ: 02.02.2024. године.

¹⁰ „Службени лист РЦГ“, бр. 21/2004.

¹¹ „Сл. гласник РС“, бр. 72/2011, 108/2013, 142/2014 и 88/2015 – Одлука УСС.

¹² Видети: Агенција за реституцију, <http://www.restitucija.gov.rs>; приступ дана 02.02.2024. године.

¹³ Видети: РТС, Реституцијом враћена јеврејска имовина вредна више од 40 милиона евра, <https://www.rts.rs/vesti/drustvo/5099750/restitucija-imovina-jevreji-naslednici.html>; приступ: 02.02.2024. године.

¹⁴ „Сл. гласник РС“, бр. 13/2016.

одвијања поступка реституције у Србији, а самим тим и на брзину задовољења захтева за реституцију корисника реституције. Коначно, посебан акценат ће бити стављен на рад подручних јединица Агенције за реституцију (ПЈ Београд, ПЈ Нови Сад, ПЈ Ниш и ПЈ Крагујевац). Интересује нас да ли постоји разлика у степену ажурности ових подручних јединица и, ако да, који су разлози.

Основни циљ истраживања је утврдити да ли и како усвојена законска решења у вези са реституцијом утичу у економском и финансијском смислу на лица која имају право на враћање имовине и обештећење, као и друштво у целини. Другим речима, с обзиром на то да је предмет истраживања реституција и закон који регулише ову област, циљ је испитати како се привредни субјекти (физичка лица, правна лица и држава) понашају под окриљем овог Закона, као и економске ефекте самог Закона. Потребно је дати одговор на питање какви су економски ефекти настали усвајањем Закона, односно како је нова расподела својинских права (овлашћења) на ресурсима утицала на економске одлуке и изборе привредних субјеката и да ли ће се на основу њихових избора ресурси кретати ка најефикаснијим употребама (принцип ефикасности). **Основна хипотеза** од које полазимо у овом раду јесте да је законско нормирање реституције у значајној мери побољшало благостање корисника реституције, али не у мери потпуног задовољења принципа ефикасности и правичности.

Да бисмо одговорили постављеном циљу истраживања, настојаћемо да установимо да ли се поступак реституције у Републици Србији одвија очекиваном брзином и колику количину ресурса апсорбује, те да уочимо проблеме у досадашњој примени Закона. У ту сврху, спровешћемо и емпиријску студију о ефикасности поступка реституције у Србији, те настојати да дамо препоруке за брже остваривање права бивших власника, односно њихових законских наследника, као и смернице за бољу повезаност Агенције са другим државним и локалним органима. Затим, покушаћемо да пружимо одговор на питање да ли ће два облика реституције (натурална реституција и реституција путем обештећења) представљати полазну тачку даљих подела у друштву, с обзиром на то да је држава предвидела ограничен износ (две милијарде евра) за поступак обештећења имовине која се не може вратити у натуралном облику, чиме је директно ставила део подносилаца захтева у неравноправан положај. Коначно, желимо да скренемо пажњу стручне и опште јавности на проблеме са којима се у свом раду суочава Агенција за реституцију, те неопходност већег ангажовања свих носилаца власти како би се овај веома осетљив поступак привео крају.

Интердисциплинарност предмета истраживања (реституције) условљава избор метода који ће у истраживању бити коришћени. Генерално гледано, економска анализа права (скр. ЕАП) односи се на примењивање економских метода на правне проблеме и институције. Она мери трошкове избора под постојећим правилима игре у односу на нека друга правила игре (то могу бити, рецимо, законска решења). Управо када је реч о реституцији, и закону који је регулише, економска анализа права чини се и више него погодном за анализу понашања физичких и правних лица под окриљем овог закона, као и трошкова које је доношење овог закона проузроковало на појединачном нивоу и на нивоу државе.

У овом раду се усвајају неки од фундаменталних принципа и појмова економије и економске анализе права,¹⁵ као што су:

1) *оскудност ресурса, принцип максимизације корисности (користи) и рационалност привредних субјеката* (физичких лица, правних лица и државе);¹⁶

2) *методолошки индивидуализам* – појединац, а не колективитет (група), доноси одлуке;

3) *уважавање не само стварних него и опортунитетних трошкова* (највеће пропуштене добити јер су ресурси искоришћени у једној, а не у другој употреби);

4) *транзакциони трошкови*, као трошкови размене својинских права, и најважнији елементи тих трошкова: *информациони трошкови, трошкови координације ресурса, ограничена рационалност и опортунистичко понашање, и принципал–агент проблем* (агенцијски проблем);

5) *Коузова теорема* и једна од њених главних импликација да од иницијалног распореда својинских права (овлашћења) зависи дистрибуција ресурса, односно расподела богатства, доходака и трошкова;

¹⁵ О фундаменталним принципима и појмовима ЕАП, видети: А. Јовановић, *Увод у економску анализу права*, Савет пројекта Конституисање Србије као правне државе, Београд, 1998, стр. 17-24.

¹⁶ Претпоставка рационалности се модификује у складу с најновијим налазима бихевиористичке економије и економских експерименталних истраживања. У складу са предметом и циљем нашег истраживања, уважаћемо ову модификовану претпоставку. Више о бихевиористичкој економији и бихевиористичкој економској анализи права, видети: А. Мојаšević, *Behavioural Economics and Public Policies: Some Introductory Issues*, *Facta universitatis, Series Law and Politics*, 2020, Vol. 18, No. 3, pp. 131–145.

б) принцип ефикасности и то Паретова ефикасност¹⁷ и Калдор-Хикс компензациони тест¹⁸ (овај вид ефикасности схвата се као *максимизација друштвеног благостања*). Према мишљењу представника Чикашке школе економске анализе права,¹⁹ чији се основни постулати усвајају у овом раду, промена регулативе је ефикасна ако добици добитника прелазе губитке губитника или, другачије речено, ако је друштвено благостање увећано.

Полазећи од ових основних појмова и принципа економске анализе права, при разради централног питања докторске дисертације (реституције), користиће се **економски методи** двеју познатих економских школа: *Чикашке школе економске анализе права* и *Неоинституционалне школе економске анализе права*. С друге стране, од **правних метода**, биће употребљени нормативни метод, упоредно-правни метод и историјско-правни метод.

Метод чикашке неокласичне економске теорије. Овај метод заснива се на апстрактним моделима, у којима се на основу одређених претпоставки испитује оптималан положај појединаца преко максимизације њихових циљева. Метод неокласичне економске теорије користиће се, рецимо, у проучавању понашања подносилаца захтева који захтевају враћање одузете имовине и противника враћања предметне имовине за коју је поднет захтев.²⁰ Основне претпоставке јесу да се странке у

¹⁷ *Паретова ефикасност* подразумева да је систем оптималан ако се у његовом оквиру ресурси употребљавају тако да ниједна друга алокација ресурса не може повећати производњу било ког добра, односно побољшати положај било ког појединца у расподели, а да се не смањи производња неког другог добра, односно не погорша положај неког другог појединца у расподели. Стање у коме је могуће извршити алоцирање ресурса тако да се побољша нечији положај, а да се притом не погорша ничији положај, назива се *Паретово побољшање*. Другим речима, ако се пронађе начин да неким људима буде боље, а да притом нико други не прође горе, постоји Паретово побољшање. Према томе, услови за Паретово побољшање јесу: **1) укупне користи морају да буду веће од укупних трошкова, 2) потенцијалним губитницима се морају у потпуности надокнадити губици**. Видети: V. Pareto, *Manuel d'économie politique*, Paris, 1906, доступно на: <http://www.ecn.ulaval.ca/~pgon/hpe/documents/neoclassiques/Pareto.pdf>

¹⁸ Према *Калдор-Хикс критеријуму ефикасности*, стање А ће бити пожељније од стања Б, ако они који добијају услед преласка у стање А (добитници) у начелу могу да компензују оне који губе услед преласка у стање А (губитници), а да добитници и даље остану у бољој позицији него што су били у стању Б. **Овај принцип захтева да укупне користи надмашују укупне трошкове, али не тражи (за разлику од Паретове ефикасности) да губитницима заиста и буду надокнађени губици**. Видети: N. Kaldor, *Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility*, *The Economic Journal*, 49 (195), 1939, pp. 549–552.

¹⁹ Више о чикашкој школи ЕАП, као и другим школама и правцима у оквиру ЕАП, видети: А. Јовановић, *Теоријске основе економске анализе права*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2008.

²⁰ С обзиром на то да је поступак пред Агенцијом за реституцију двостраначки односно вишестраначки, у одређеним случајевима представници државе – државно правобранилаштво, представници органа локалне самоуправе – општинско односно градско правобранилаштво, као и други уписани власници, држаоци или корисници предметне имовине која се потражује, сматрају да из одређених Законом предвиђених разлога подносиоци захтева немају право на враћање имовине пред Агенцијом за реституцију. У том сукобу интереса, свака страна тежи максимизацији сопствене користи са свим очекиваним импликацијама које из таквог рационалног понашања произилазе.

поступку рационално понашају, те да теже максимизацији (очекиване) користи. Међутим, метод неокласичне економске теорије неће бити преовлађујући метод, јер ће се претпоставке на којима се овај метод заснива релаксирати новим чињеницама, попут те да се појединци не понашају увек рационално, или чињенице да странке често немају увек и нужно потпуне информације о важним чињеничним или правним питањима. Зато ће се овај метод комбиновати с методом неоинституционалне економске анализе права.

Метод неоинституционалне економске анализе права. У раду ће бити коришћени и методи неоинституционалне економске анализе права, која, за разлику од неокласичне економске теорије, указује на трошкове које поступак враћања одузете имовине и одржавање институционалне структуре узрокују. Ова теорија и њен метод полазе од чињенице да промене институција (правних правила) мењају одлуке појединаца у погледу употребе ресурса, јер мењају њихове подстицаје (циљеве) и трансакционе трошкове. *Трансакциони трошкови* представљају трошкове функционисања целокупног правног система, чији део чине и трошкови поступка враћања одузете имовине. У трошкове странака у поступку који се води пред Агенцијом за реституцију спадају: трошкови адвоката, трошкови прибављања неопходне документације за покретање и вођење поступка, утрошено време и други ресурси. Смањењем ових и других трошкова смањиће се и укупни друштвени трошкови поступка пред Агенцијом и створити услови за повећање ефикасности поступка реституције.

Нормативни метод. У проучавању законских текстова, како наших, тако и закона бивших република СФРЈ, и то у оном делу који се односи враћање одузете имовине, користиће се нормативни метод. У обради питања ефикасности нормативни метод је користан у мери установљавања економских импликација одређених законских решења. Зато ће се у раду често наводити чланови одређених закона (пре свега темељног закона који регулише реституцију), ући у њихову дубљу нормативну анализу, уз просторно ограничење на важеће законе у Србији и републикама бивше заједничке државе.

Упоредно–правни метод. Примена упоредно-правног метода омогућиће утврђивање специфичности и разлика, али и онога што је опште и заједничко у правним системима република бивше заједничке државе у решавању питања враћања одузете имовине. С обзиром на то да наш Закон о враћању одузете имовине и обештећењу предвиђа могућност враћања одузете имовине страним држављанима, пре свега под условом реципроцитета, овај метод ће служити у сврху описа и анализе различитих начина враћања одузете имовине нашим држављанима који потражују имовину у некој од наведених држава.

Историјско–правни метод. У циљу сагледавања и разумевања околности које су довеле до решавања питања враћања одузете имовине, користиће се и историјско–правни метод. Будући да је, како је наведено, процес својинске трансформације при крају када је у питању поступак приватизације, а како је поступак враћања одузете имовине бившим власницима односно њиховим законским наследницима један од видова приватизације, неопходно је да се анализирају и друштвено-политичке прилике које су у периоду након 1945. године довеле до подржављења наведене имовине.

У емпиријском делу рада, односно емпиријској студији у којој испитујемо ефикасност поступка реституције у Србији, користићемо и одређене *статистичке методе (методе дескриптивне статистике)* у анализи расположивих података о реституцији, и то: укупног броја поднетих захтева за реституцију, укупног броја заказаних и одржаних усмених расправа, броја решења о обештећењу, броја лица која су остарила право на обештећење, укупног износа обештећења у еврима, укупног броја донетих одлука (решења), укупног броја донетих одлука (закључака), процента донетих одлука у односу на број поднетих захтева, броја поднетих захтева страних држављана, броја одлука којима се усваја или одбија захтев страних држављана, итд.

Економска анализа права је примена економске теорије на анализу процеса креирања права, правних процедура, примене права и последица које право и правне институције (институти) имају на економске и друге друштвене појаве, примењујући микроекономску теорију, пре свега теорију цена, статистичке методе и емпиријске технике у анализи права.²¹ Економска анализа права се користи у анализи бројних правних института, почев од оних који припадају традиционалним гранама права, попут облигационог права (институт накнаде штете или уговора), гранама права у којима се, по природи ствари, прожимају право и економија (радно право, пореско право и друге гране), до оних грана које су до јуче биле „недодирљиве“ за један такав приступ (кривично-процесно право, грађанско-процесно право, управно право, уставно право, итд). Реституција, као базично правни институт, погодна је за економску анализу с обзиром на значајне економске и, пре свега, финансијске импликације које поступак реституције има на кориснике права на реституцију, али и друштво у целини. Будући да се овом темом, према сазнању аутора, бавио мањи број (домаћих) аутора, махом с правног аспекта, у томе се види научна и практична оправданост овог рада и начина на који је постављено истраживање.

²¹ Видети: А. Јовановић, *op.cit.*, 2008., стр. 43.

Полазећи од изнетих чињеница, **значај овог рада** је *теоријски и практични*. *Теоријски значај* рада састоји се у унапређивању и осавремењивању постојећих теоријских знања о одузимању, начину враћања и облицима враћања одузете имовине. Овај теоријски значај од посебног је интереса за нашу правну науку, јер, као што је истакнуто, постоји мањи број радова који су проучавали реституцију, односно враћање одузете имовине. Но, будући да се испитују и економске импликације института и поступка реституције, и економска теорија бива обогаћена радом оваквог карактера. Ово се очекује с обзиром на комбиновану правно-економску методологију која ће се користити у анализи предмета истраживања (реституције). *Практични значај*, генерално гледано, односи се на потребу да правна правила треба да служе максимизацији друштвеног благостања, на начин како је то благостање дефинисано. Конкретније речено, сва правна правила, тако и правила везана за реституцију, треба да омогуће ефикаснију алокацију ресурса. Из тог разлога, желимо да испитивањем и оцењивањем домаћих важећих правила о начинима и облицима враћања имовине дамо одређене практичне препоруке и смернице законодавцу и креаторима политике реституције о евентуалној потреби за изменом одређених норми.

Имајући у виду сложеност и обим рада у области анализе досадашњег спровођења поступка реституције, а у циљу веће прегледности, рад је подељен у шест поглавља.

У оквиру *првог поглавља* након дефинисања појма реституције, навођења њених појавних облика и подела, анализираће се најзначајније привредно-политичке мере на основу којих је имовина у приватној својини прешла у државну, односно друштвену својину. Ово преношење имовине из приватне у државну својину имало је више правних облика, а најзначајнији међу њима јесу аграрна реформа и колонизација, конфискација и национализација. Поједини закони којима су уређене ове мере предвиђали су исплату накнаде за одузету имовину, али прописана накнада углавном није исплаћивана. Конфискација је била широко примењена казна одузимања имовине без накнаде, коју су изрицали судови (у неким случајевима у току 1945. године и управни органи). Спровођењем ових мера прешло је из приватне својине у државну својину одређено пољопривредно земљиште, шуме и шумско земљиште, грађевинско земљиште, као и привредна предузећа, станови и стамбене зграде. Дакле, посебна пажња у првом подглављу биће посвећена овим привредно-политичким мерама и њиховим импликацијама.

Предмет анализе у *другом поглављу* биће правни оквири за спровођење реституције у републикама бивше Југославије. Почетком деведесетих година двадесетог века дошло

је до распада СФРЈ. Бивше републике основале су своје државе у оквиру унутрашњих међународно признатих граница. Што због унутрашњих прилика, што под притиском међународне заједнице, новостворене државе су, између осталог, покренуле поступке натуралне реституције и обештећења доношењем правног оквира за своје намене. Правни оквир је чинило првенствено уставно опредељење да се дугогодишња неправда коначно исправи. У процесима реституције предњачила је Словенија, а следиле су је Хрватска, Северна Македонија, Црна Гора и Србија која је, ако изузмемо БиХ која још увек није донела закон о реституцији, последња република бивше заједничке државе која је кренула у решавање питања враћања одузете имовине. Како би се утврдили стварни ефекти доношења Закона о враћању одузете имовине и обештећењу у Републици Србији, у овом делу рада предмет анализе биће и напред наведени закони донети у земљама бивше СФРЈ.

Треће поглавље односи се на анализу реституције кроз законску регулативу која је претходила доношењу Закона о враћању одузете имовине и обештећењу. Пре „опште“ реституције која је у правни систем Републике Србије уведена 2011. године доношењем Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, неправедно одузета приватна имовина, почев од 1990. године, делимично је враћана законом одређеном кругу лица. Бившим власницима, односно наследницима бивших власника делимично су враћене законом одређене непокретности. Непокретности су враћене земљорадничким задругама, пољопривредницима, занатлијама, селима, некадашњим власницима неизграђеног грађевинског земљишта, бившим власницима експроприсаног земљишта које није знатније изграђено, црквама и верским заједницама.

У *четвртом поглављу* анализираће се решења која се односе на могућност натуралног враћања одузете имовине, те решења на основу којих се врши обештећење бивших власника односно њихових законских наследника, а која (решења) су садржана у Закону о враћању одузете имовине и обештећењу. Наиме, наведена решења имају непосредан утицај на бивше власнике и њихове законске наследнике, односно физичка и правна лица која на основу Закона имају право на враћање одузете имовине односно обештећење. Закон предвиђа натурално враћање одузете имовине и финансијско обештећење бивших власника и њихових наследника путем издавања државних обвезница Републике Србије и у новцу. Посредно, ова решења ће имати утицај и на грађане и правна лица који су порески обвезници у Републици Србији. Република Србија, као обвезник враћања одузете имовине и обештећења, има обавезу да води рачуна о обезбеђењу средстава за ову намену у складу са Законом.

У *петом поглављу* биће приказани резултати емпиријског истраживања ефикасности поступка реституције у Републици Србији. Наиме, Србија је последња Република бивше СФРЈ (ако изузмемо БиХ) која је усвојила Закон о реституцији. Интересују нас, пре свега, економски ефекти овог Закона, због чега ће се истраживање и спровести на основу расположивих података. У складу са Законом, Агенција за реституцију је од оснивања 2011. године до 1. августа 2022. године донела преко 13.000 усвајајућих одлука (делимичних решења и решења о усвајању захтева у целости) којима је вратила одузету имовину бившим власницима односно законским наследницима бивших власника. С обзиром на то да је рок за подношење захтева истекао марта 2014. године, неопходно је утврдити да ли је Агенција оправдала очекивања подносиоца захтева и друштва у целини, те идентификовати проблеме са којима се у раду суочава и дати препоруке за њихово решавање, како би се овај друштвено, економски и политички „осетљив“ поступак привео крају.

У *шестом поглављу*, које се односи на закључна разматрања, биће сумирани резултати теоријског и емпиријског истраживања поступка реституције у Србији, уз давање препорука законодавцу и креаторима политике реституције у ком правцу треба вршити измене и допуне у регулисању поступка реституције, а све у циљу његове веће ефикасности и правичности.

ПРВИ ДЕО

ПОЈАМ РЕСТИТУЦИЈЕ И АНАЛИЗА МЕРА КОЈЕ СУ ДОВЕЛЕ ДО ПОДРЖАВЉЕЊА ПРИВАТНЕ ИМОВИНЕ

Предмет анализе у оквиру првог дела рада јесте појмовно одређење реституције, навођење њених појавних облика и подела, те анализа привредно-политичких мера на основу којих су ствари у приватној својини прешле у државну, односно друштвену својину. Пренос имовине из приватне у државну својину имао је више правних облика, а најзначајнији међу њима јесу: аграрна реформа и колонизација, конфискација и национализација, који облици ће бити посебно анализирани у овом делу рада.

ГЛАВА 1

ПОЈАМ И МОДЕЛИ РЕСТИТУЦИЈЕ

1. Појам реституције

„Реституција (енгл. *restitution*, нем. *restitution*, франц. *restitution*), као класичан правни институт, означава успоставу ранијег стања у имовини неког лица, онаквог какво је било пре неког штетног догађаја, односно, акта одузимања, и односи се, пре свега, на враћање имовине у натуралном облику.“²² Глагол *реституисати* је вишезначан и користи се да опише надокнаду, обнову и враћање, у овом случају подржављене имовине која је пре одузимања била у приватној својини физичких и правних лица.²³

Реституција је један од облика приватизације државне имовине, али док је „општа“ приватизација – продаја државног капитала, праћена исплатом одређене цене држави, реституција, као посебан облик приватизације државне имовине, није праћена плаћањем било какве накнаде у корист државе.²⁴ Код приватизације држава је титулар права (продавац), док је код реституције држава титулар обавеза, јер део државне имовине преноси ономе од ког је та имовина одузета или му исплаћује обештећење. Код

²² Види: Дирекција за реституцију Републике Србије, *Конфесионална реституција као део својинске транзиције, студија о трогодишњој примени Закона о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама (2007-2010)*, Београд, 2010, стр. 354.

²³ *Речник страних речи*, Издавачко предузеће Вук Караџић, Београд, 1970, стр. 373.

²⁴ Дирекција за реституцију Републике Србије, *op.cit.*, стр. 19.

приватизације имовина се јавним надметањем преноси ономе ко највише понуди (плати), а правни основ стицања својине купца јесте уговор о продаји, док је код реституције стицалац имовине генерално познат (ранији власник или његов правни следбеник), а правни основ овог облика оригинарног стицања својине²⁵ јесте одлука надлежног државног органа.²⁶

У основи грађанског економског поретка налази се плуралистичка својинска структура, приватна и јавна својина, тј. економска добра припадају држави, другим јавним телима и приватним лицима.²⁷ У формално правном погледу, уставно регулисање својине обухвата институционалну гаранцију неповредивости својине, овлашћења законодавца на њено ограничење, укључујући експропријацију²⁸ и национализацију,²⁹ као и право на одштету у случају подржављења.³⁰ С тим у вези, можемо закључити да право на враћање имовине одузете од бивших власника, као и право на обештећење бивших власника представља Уставом³¹ загарантовано право.³²

²⁵ *Оригинарно стицање својине* постоји када стицалац своје право не изводи из претходничковог права, већ га стиче на основу законских чињеница, непосредно. Типичан случај оригинарног стицања својине јесте стицање својине окупацијом на ничијим стварима. Међутим, оригинарно стицање постоји и онда када на ствари већ постоји право својине, али стицалац своје право стиче независно од њега, као што је случај код одржаја. Постоји више облика оригинарног стицања права својине. То су: стицање својине од невластника, одржај, окупација, прираштај, налаз (скровиште) и апропријација. За разлику од оригинарног стицања својине, деривативно стицање постоји онда када стицалац своје право изводи из права претходника (*tradensa*) на правног следбеника (*аксирјенса, стисаоса*). За *деривативно стицање својине* захтева се постојање правног основа (*iustus titulus*) и начина стицања (*modus acquirendi*). Између правног претходника и стицаоца мора да постоји правни однос којим се преноси право, тако да је старо право извор новог права – права стицаоца; то је правни основ. Начин стицања је предаја ствари ако су оне покретне, а упис у јавне књиге ако су оне непокретне. Преносилац мора бити ималац права својине, власник, да би стицаоца учинио власником, јер важи правило да нико на другога не може пренети више права него што сам има („*Nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet*“). Деривативно стицање својине сматра се најважнијим начином стицања својине. Преузето из: Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *Стварно право*, Правни факултет у Нишу, Свен, Ниш, 2006, стр. 117 и даље.

²⁶ Дирекција за реституцију Републике Србије, *op.cit.*, стр. 19.

²⁷ Д. Стојановић, *Уставно право*, Правни факултет у Нишу, Центар за публикације, 2014, стр. 207.

²⁸ „Експропријација (енгл. *expropriation*, нем. *enteignung, besitzberaubung, expropriation*, франц. *dépossession, expropriation*) представља принудну меру одузимања или ограничавања приватне својине на непокретним стварима у општем интересу, уз накнаду ранијем власнику.“ Видети: Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *op.cit.*, стр. 178. Више о овоме биће речи у посебном делу дисертације.

²⁹ „Национализација (енгл. *nationalization*, нем. *nationalisierung, verstaatlichung*, франц. *nationalisation*) представља прелаз приватне имовине, непокретности, покретних ствари и права, у друштвену својину, уз прописану симболичну накнаду, или без накнаде. То је једна привредно-политичка мера која је након 1945. године у Србији имала за циљ заснивање и јачање друштвене својине и социјалистичке привреде и зато се, пре свега, односила на одузимање од приватних лица и подржављење имовинских целина као што су била приватна предузећа, банке, радње и др., на основу прописа донетих 1946. и 1948. године, као и на одузимање приватних стамбених и пословних зграда, станова, пословних просторија и грађевинског земљишта (1958. године).“ Видети: Дирекција за реституцију Републике Србије, *op.cit.*, стр. 346. Више о овоме биће речи у посебном делу дисертације.

³⁰ Д. Стојановић, *op.cit.*, стр. 208.

³¹ „Сл. Гласник РС“, бр. 98/06.

³² Видети: чл. 58. Устава Републике Србије.

Паралелно са појмом *реституција* у правној теорији и пракси користи се и појам *денационализација*. „Денационализација (енгл. *denationalization*, нем. *entnationalisierung*, франц. *dénationalisation*) је процес враћања приватним власницима имовине (у натуралном облику или у виду новчаног обештећења) која им је одузета на основу прописа о аграрној реформи и колонизацији, конфискацији и секвестрацији, национализацији и делом експропријацији.“³³ Иако је денационализација асоцијативнији и потпунији појам који обухвата и враћање у натури (*in rem*) и новчано обештећење (*in numis*), док је реституција ужи правнотехнички појам (*terminus technicus*) облигационог права који се односи на одговорност за проузроковану штету и неосновано обогаћење³⁴ и означава поновно успостављање стања у имовини једног лица које је постојало пре неког штетног акта, данас се та два појма равноправно користе за означавање процеса враћања приватне имовине одузете и подржављене без накнаде.³⁵ Поред ова два термина (реституција и денационализација), у правној теорији и пракси срећемо и термин *реприватизација*, којом се поред враћања одузете имовине од стране државе ранијим власницима сматра и распродаја државне имовине појединим богатим грађанима.

Сходно реченом, ми ћемо у наставку користити појам реституција у наведеном значењу, имајући у виду да се наш законодавац определио за употребу напред наведеног појма у Закону о враћању одузете имовине и обештећењу (у даљем тексту: ЗВИО).³⁶

³³ Видети: Дирекција за реституцију Републике Србије, *op.cit.*, стр. 337.

³⁴ *Неосновано обогаћење* постоји онда када се имовина једног лица увећава без правног основа (уговора, законског прописа), а имовина другог истовремено смањује. Ако дође до обогаћења без правног основа (неосновано обогаћење), осиромашено лице има право на тужбу којом захтева повраћај онога чиме је увећана имовина другог лица. Неосновано обогаћење постоји, на пример, када једно лице врати дуг повериоцу иако је дуг био измирен, или је правни посао из кога потиче поништен, или се није остварио одложни условн у правном послу из кога дуг потиче, итд. До неоснованог обогаћења долази на различите начине. Међутим, свим случајевима неоснованог обогаћења заједничко је неоправдано или неосновано обогаћење, или стицање без основа. Више о неоснованом обогаћењу, видети: Р. Ковачевић Куштримовић, *Грађанско право – Општи део*, Ниш, Институт за правна и друштвена истраживања, 1997, стр. 263–264.

³⁵ Дирекција за реституцију Републике Србије, *op.cit.*, стр. 16.

³⁶ „Сл. гласник РС“, бр. 72/2011, 108/2013, 142/2014, 88/2015 – одлука УС 95/2018.

2. Модели реституције

Реституција у значењу повраћаја одузете имовине бившим власницима или њиховим правним следбеницима може се извршити на два начина: *натуралном реституцијом* или *обештећењем*. „Натурална реституција је модел реституције код ког се бившем власнику враћа иста непокретна или покретна ствар која му је одузета, или друга ствар сличне природе и својстава“,³⁷ док обештећење представља исплату новца или издавање државних обвезница³⁸ бившим власницима или њиховим правним следбеницима, за одузету имовину.³⁹

Посебно треба напоменути да појам натуралне реституције обухвата и *супституциону (заменску) реституцију*, којом се бившем власнику односно правним следбеницима бившег власника, враћа друга ствар сличне природе и својстава. Супституција, односно заменска реституција, није предвиђена као основ враћања одузете имовине у нашем закону изузев када је реч о комасираном земљишту,^{40 41} што представља кључну примедбу у спровођењу поступка реституције у нашој земљи. Наиме, Република Србија у свом власништву има бар тридесет пута више шумског, двадесет пута више грађевинског и два пута више пољопривредног земљишта у односу на оно што се потражује, те не постоји ниједан рационалан, смислен економски, правни или социјални разлог за спречавање супституционе реституције.^{42 43}

ЗВИО предвиђа првенство враћања у натуралном облику осим у случајевима када то није могуће извршити (због уписа другог приватног власника на предметној имовини,

³⁷ Видети: Дирекција за реституцију Републике Србије, *op.cit.*, стр. 346. Више о овоме у посебном делу дисертације.

³⁸ *Обвезнице* су дугорочне хартије од вредности којима се позајмљује капитал онеме који емитује обвезнице и то се чини без финансијског посредовања. Емитент обвезнице преузима обавезу да власнику обвезнице у одређеном року исплати одређени износ, главницу, онеме који је означен на самој обвезници. Такође, емитент обвезнице преузима обавезу да њеном власнику плаћа камату на главницу у износу који је спецификован самом обвезницом. Посебна врста обвезница јесу обвезнице које издаје држава и које се могу користити у поступку реституције. Више о обвезницама у: Б. Беговић, М. Лабус, А. Јовановић, *Економија за правнике*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Досије студио, Београд, 2014, стр. 519.

³⁹ Видети: чл. 3. ст. 2 тач. 9 ЗВИО.

⁴⁰ „Комасација је аграрна мера којом се образују веће и правилније земљишне парцеле у циљу омогућавања економичнијег обрађивања пољопривредног земљишта при чему власник једног земљишта у замену добија земљиште другог власника.“ Видети: *Појмовник реституције*, <http://www.restitucija.gov.rs>; преузето дана 12.04.2022. године.

⁴¹ Видети: чл. 24. ст. 2 ЗВИО.

⁴² Овај став заступа: Б. Гулан, *Судбина одузете имовине*, Банатски културни центар, Ново Милешево, 2015, стр. 33.

⁴³ Више о овоме у V делу дисертације.

због непостојања одузете имовине у тренутку враћања), када се примењују одредбе Закона које се односе на право на обештећење за одузету имовину.

Право на обештећење за одузету имовину није право које се односи само на имовину која се не може вратити у натуралном облику бившим власницима односно њиховим правним следбеницима у поступку реституције, већ представља Уставом загарантовано право којим се јемчи да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне.⁴⁴

Све у свему, модели реституције се свode на: 1) *враћање имовине која је одузета у природи (натурална реституција)*, 2) *враћање друге одговарајуће имовине (реална супституција)*, и 3) *новчана компензација (монетарна реституција)*.⁴⁶ У даљем тексту биће више речи о моделима реституције, као и њиховој заступљености у упоредном законодавству.

⁴⁴ Видети: Д. Стојановић, *op.cit.*, стр. 208.

⁴⁵ Видети: чл. 58. Устава Републике Србије.

⁴⁶ Видети: Projuris, Denacionalizacija u Srbiji, <https://projuris.org/pravna-educacija/denacionalizacija/denacionalizacija-u-srbiji/>; приступ: 11.04.2022. године.

ГЛАВА 2

ПРИВРЕДНО-ПОЛИТИЧКЕ МЕРЕ КОЈЕ СУ ДОВЕЛЕ ДО ПОДРЖАВЉЕЊА ПРИВАТНЕ ИМОВИНЕ

1. Основне карактеристике

Поред осталих оригинарних и деривативних начина стицања својине⁴⁷, право својине може се прибавити и начинима којима је заједничко једино то да стицалац своје право не изводи из права претходника, дакле нема преноса својине.⁴⁸ Следи да држава може постати власник предметне имовине на основу посебних закона које доноси, као што је раније био случај са Законима о аграрној реформи и унутрашњој колонизацији, конфискацији, национализацији, и другх прописа на основу којих је имовина из приватне својине прелазила у државну односно друштвену својину.

Приватна својина у другој Југославији и Србији након 1945. године, била је у тој мери потиснута да је, статистички гледано била скоро безначајна, али се њена делотворност ипак осећала у намирењу основних потреба грађана (на зеленим и другим пијацама, кроз разноврсне занатске, угоститељске и друге услуге, итд.)⁴⁹

Председништво *АВНОЈ-а*⁵⁰ је 21. новембра 1944. године створило први правни основ за вршење масовне *експропријације експропријатора*, како се тада често говорило, којом се конфискује и преноси у државну имовину сва имовина немачког Рајха и његових држављана, која се налазила на територији Југославије, затим сва имовина лица немачке народности (изузев Немаца који су се борили у редовима Народноослободилачке војске и партизанских одреда Југославије, или су грађани неутралних држава, а нису се држали непријатељски за време окупације), као и сва имовина ратних злочинаца и њихових помагача без обзира на њихово држављанство и без обзира на држављанство имовине сваког лица које је било пресудом грађанских или војних судова осуђено на губитак имовине у корист државе.⁵¹ Ако имамо у виду податак да је чак 80% државног сектора у

⁴⁷ Више о овоме у I делу дисертације.

⁴⁸ Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *op.cit.*, стр. 178.

⁴⁹ Дирекција за реституцију Републике Србије, *op.cit.*, стр. 13.

⁵⁰ *АВНОЈ – Антифашистичко веће народног ослобођења Југославије* (мкд. Антифашистичко собрание за народно ослободување на Југославија, словен. Antifašistični svet narodne osvoboditve Jugoslavije) је био политичка организација народноослободилачких одбора који су успостављени 26. новембра 1942. године да би управљали територијама под својом контролом током Другог светског рата. АВНОЈ је био под политичким вођством главног покрета отпора Југославије, током окупације сила Осовине у Другом светском рату.

⁵¹ Видети: М. Митровић, *Друштвено-економске промене и организација управљања привредом у Србији 1944-52.године* СИЗ Пожаревац, Београд, 1988, стр. 183–184.

послератној привреди Србије остварено конфискацијом имовине *народних непријатеља*, онда је јасно колики је био њен значај.⁵² Накнадно је одобрено и одузимање земљишних поседа. Закон о аграрној реформи и колонизацији из августа 1945. године легализовао је конфискацију, ограничио је сеоски посед на 25 до 35 хектара, и поделио земљу беземљашима и ситним сељацима. Експропријација око 1,6 милиона хектара погодила је с једне стране банке, фирме, цркве и манастире, а с друге стране, велепоседнике, као и *фолксдојчере*^{53, 54}.

2. Аграрна реформа и унутрашња колонизација

За време рата започето одузимање имовине од стране Народноослободилачке војске предвођене Комунистичком партијом, радикално се наставило и након његовог завршетка и то убрзаним темпом. Револуционарне мере нису погодиле само осуђене злочинце, колаборационисте и велеиздајнике већ и много већи број особа.⁵⁵

Аграрна реформа и колонизација заснивала се на тада општеприхваћеном⁵⁶ начелу: „Земља припада оном ко је обрађује“. Полазећи од ове максиме, додељивање земље вршено је земљорадницима „безземљашима“ и онима који нису имали довољно земље по прописима који су у послератном периоду важили.

Уочи ослобађања земље, привремена влада Демократске Федеративне Југославије (скр. ДФЈ) усвојила је 9. марта 1945. године, Декларацију у којој се истиче да ће се у *најкраће могуће време приступити решавању питања у погледу сељаштва, као што су аграрна реформа и колонизација, како би сиромашни слојеви сељаштва добили на уживање земљу са потребним инвентаром*. Да ће заиста бити тако доказала је нова – *Народна власт* већ 23. августа 1945. године усвајањем Закона о аграрној реформи и колонизацији⁵⁷, којим се мењају аграрно-поседовни односи успостављањем земљишног максимума и давање исте беземљашима и сиромашним сељацима у трајно власништво.⁵⁸

⁵² Видети: Љ. Димић, *Историја српске државности III, Србија у Југославији*, Платонеум, Нови Сад, 2001, стр. 347.

⁵³ *Фолксдојчери* (нем. Volksdeutsche) био је израз који се до 1945. године односио на „етничке Немце“, који су живели у дијаспори, тј. изван Немачке.

⁵⁴ Видети: М. Ж. Чалић, *Историја Југославије у 20. веку*, Клио, Београд, 2013, стр. 229.

⁵⁵ Видети: С. Џаја, *Политичка реалност Југословенства (1918-1991) са посебним освртом на Босну и Херцеговину*, Свејтло ријечи, Сарајево-Загреб, 2004, стр. 117.

⁵⁶ Видети: И. Клајн, *Речник језичких недоумица*, Прометеј, Нови сад, 2016.

⁵⁷ „Сл. Лист ДФЈ“, 64/45.

⁵⁸ Видети: Б. Кршев, *Упоредне карактеристике аграрних реформи у војводини у XX веку*, Монографска студија, Факултет за правне и пословне студије Нови Сад, 2011, стр. 124.

По Закону о аграрној реформи и колонизацији, у државну својину као општенародна имовина прешли су и земљишни поседи у својини банака, предузећа акционарских друштава и других правних лица, са изузетком оних делова тих поседа који су власницима остављени за индустријске, грађевинске, научне, културне и друге друштвено корисне сврхе. У државну својину прешли су и земљишни поседи верских институција (цркава, манастира, верских установа), као и поседи задужбина, како верских, тако и световних. Црквама, манастирима и верским установама одузет је само вишак преко 10 хектара, а остављено им је у посед до 10 хектара њива, башти, винограда, воћњака, утрина и шума, а онима који су били већег значаја – и већа површина од тога (до 30 хектара).⁵⁹

Кад је у лето 1945. године најављено доношење Закона о аграрној реформи и колонизацији, против његовог доношења, и то не начелно већ у односу на црквену имовину, изразили су протест највиши органи православне и католичке цркве у Југославији, сматрајући да је исти неправедан и нехуман, те да грубо вређа друштвену правду.⁶⁰

У Републици Србији, укључујући и обе њене покрајине, кроз аграрну реформу су експроприсана 91.352 земљишна и шумска поседа у укупној површини од 732.438 хектара. Аграрна реформа најтеже је погодила власнике поседа у Војводини⁶¹. Према извештају који је Планској комисији НР Србије доставила Комисија за Аграрну реформу и колонизацију при влади Федеративне Народне Републике Југославије (скр. ФНРЈ), наводи се да је у Аутономној покрајини Војводини у земљишни фонд аграрне реформе и колонизације ушло 668.412 хектара земљишта.⁶²

Спровођење колонизације⁶³ није било препуштено случају или стихији већ се и том сегменту аграрне реформе приступило плански и институционално. У циљу њене припреме и организације, почев од превоза до прихватања и смештаја колониста, формирано је Министарство за колонизацију у ком је посебно важно место заузимао

⁵⁹ Видети: Дирекција за реституцију Републике Србије, *op.cit.*, стр. 43.

⁶⁰ Н. Гаћеша, *Аграрна реформа и колонизација у Југославији 1945-1948*, Матица Српска, Нови Сад, 1984, стр. 111.

⁶¹ У односу на све народне републике у ФНРЈ, главна и неупоредиво већа аграрна реформа и нарочито колонизација спроведена је на простору Војводине. Под територијом Војводине се 1945. године подразумевало подручје Баната, Бачке, Срема и Барање. Барања је током 1945. године без икаквог правног акта одузета из састава Аутономне покрајине Војводине, односно НР Србије и припојена НР Хрватској.

⁶² Видети: Б. Лекић, *Аграрна реформа и колонизација у Југославији 1945-1948*, Архив Србије, Београд, 1997, стр. 381.

⁶³ У ФНРЈ је спровођена тзв. унутрашња и спољна аграрна реформа и колонизација. Унутрашња аграрна реформа и колонизација спровођена је унутар сваке народне републике, а спољна из једне народне републике у друге народне републике унутар ФНРЈ.

Аграрни савет. О значају овог тела говори и чињеница да су у његовом раду учествовали и министар за колонизацију – Сретен Вукосављевић и министар пољопривреде – Васа Чубриловић.⁶⁴ Мора се навести и то да тадашња власт колонистима није давала *само голу земљу*, већ и све могућности да ту земљу обраде. Наиме држава је свим колонистима обезбеђивала куће, осигурану прехрану до жетве, као и минимум стоке која им је била потребна. Преко штампе колонисти су се упознавали са карактером земље на коју долазе, и шта она захтева у погледу обраде. Према непотпуним подацима, на територији Хрватске и Војводине колонистима је потпуно бесплатно дато 72.158 стамбених зграда са комплетним кућним инвентаром, те 52.455 пословних зграда, док је један део колониста добио и преорану и засејану земљу.⁶⁵

Најзначајнија одлука Аграрног савета, на основу које су обезбеђени најнужнији правни услови за извођење аграрне реформе и колонизације у Југославији. свакако је Уредба о спровођењу насељавања бораца у Војводини,⁶⁶ донета 8. септембра 1945. године. Од укупно предвиђених 45.000 породица за насељавање Војводине,⁶⁷ из Босне и Херцеговине предвиђен је највећи број у односу на све остале федералне јединице у ДФЈ – 12.000 породица.⁶⁸

Напослетку, Војводину је населило преко 246.000 чланова колонистичких породица (41.633 породице), од којих је највећи број колониста у Војводину дошао из Босне и Херцеговине 34,8%, из Србије 23,6%, и из Хрватске 21,4%. Војводину је населио и сразмерно велики број Црногораца 15,2% и Македонаца 4,2%. Словенаца је било само 6,7% од укупног броја колониста. Треба напоменути и то да су највише чланова имале колонистичке породице из Црне Горе (6,92 чланова по једној породици), затим Космета (6,72), БиХ (6,33) и Македонија (6,17 чланова по једној породици).⁶⁹

Прилагођавање колониста новој средини био је сложен процес који је зависио од низа фактора – пре свега социјалних и психолошких. Како би спречила одлазак колониста односно њихово враћање у старе крајеве, државне власти отпочињу процес оснивања сељачких задруга и организацију разних курсева зарад подизања нивоа опште културе и информисаности. Треба напоменути да су чланови сељачких задруга, поред колониста,

⁶⁴ Видети: Н. Гаћеша, *Радови из аграрне историје и демографије*, Матица Српска, Нови Сад, 1995, стр. 450-477.

⁶⁵ Видети: В. Стипетић, *Аграрна реформа и колонизација у ФНРЈ 1945-1948*, Југославенска академија знаности и умјетности, Загреб, 1954, стр. 446-447.

⁶⁶ „Сл.лист ДФЈ“, бр. 72/1945, од 21 септембра 1945. године, стр. 722-723.

⁶⁷ За све федералне јединице у ДФЈ одређене су тзв. насељеничке квоте за насељавање колониста на подручје Војводине.

⁶⁸ Видети: Н. Гаћеша, *op.cit.*, стр. 294.

⁶⁹ В. Стипетић, *op.cit.*, стр. 443-444.

били и политички свесни сељаци, који су највећим делом учествовали у ослободилачком рату и васпитавали се да колективним снагама савлађују тешкоће.⁷⁰ За разлику од њих, приватни власници, „староседеоци“, који су желели самосталност у погледу располагања својом имовином, постали су „главна мета“ политике обавезног откупа која се примењивала од 1947. године надаље.

3. Конфискација

По дефиницији, „конфискација је принудно одузимање нечије целокупне имовине или дела имовине у корист државе, без накнаде“.⁷¹ Конфискација је споредна казнена санкција која се изриче уз главну казну, а подразумевала је одузимање имовине осуђеног лица у корист државе, без икакве накнаде. Већ током рата на територијама које су биле заузете од југословенских партизана, почела је конфискација „непријатељске имовине“ окупатора и лица која су сарађивала са окупационим снагама. Одузимање имовине није ни било везано за неко конкретно кривично дело, већ је конфискација проширавана на лица и групе који су у политичком смислу били супротстављени новој власти, или су проглашавани за политички неподобне.⁷²

Конфискација имовине и имовинских права после Другог светског рата спроводила се као главна кривична санкција, често и без вођења кривичног поступка, и то као потпуна или делимична. Конфискација се нарочито строго спроводила на сеоском подручју. Упоредном анализом поступака конфискације код новостворених првобитно Народних, а касније Социјалистичких Република, може се закључити да се она најдоследније спроводила на територији Србије.⁷³

Ради спровођења конфискације имовине и имовинских права било је потребно створити својеврстан правни оквир кога су чинили: „1) Одлука о прелазу у државну својину непријатељске имовине, о државној управи над имовином неприсутних лица и о секвестру над имовином коју су окупаторске власти присилно отуђиле од 21. новембра 1944. године⁷⁴; 2) Закон о конфискацији имовине и извршењу конфискације од 9. јуна 1945. године, доцније потврђен истим законом 27. јула 1946. године⁷⁵; 3) Закон о прелазу

⁷⁰ Преузето из: Д. Тошић, *Колективизација у Југославији 1949-1953*, Службени лист СРЈ, Београд 2002, стр 17.

⁷¹ Видети *Појмовник реституције*, <http://www.restucija.gov.rs>; приступ: 12.04.2022. године.

⁷² Више о томе: Љ. Кркљуш, *Правна историја српског народа*, Прометеј, Нови Сад, 2002, стр. 563-582.

⁷³ Б. Петрановић, *Историја Југославије 1918-1988 трећа књига*, Нолит, Београд, 1988, стр. 116.

⁷⁴ „Сл. лист ДФЈ“, бр. 2/1945.

⁷⁵ „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 61/1946.

у државну својину непријатељске имовине и о секвестрацији над имовином одсутних лица од 31. јула 1946. године⁷⁶; 4) Закон о одузимању ратне добити стечене за време непријатељске окупације од 24. јуна 1946. године⁷⁷ и други прописи“.

Према Закону о конфискацији имовине и извршењу конфискације од 9. јуна 1945. године предмет конфискације је лична својина осуђеног лица или лични удео у заједничкој својини са другим лицем, сва имовинска права, као и све ствари осуђеног лица без обзира на то да ли се оне налазе у његовој државини или код трећег лица. Посебно је интересантан став Врховног суда Србије⁷⁸, према коме се подржављење предметне имовине односи и на накнадно пронађену имовину осуђеног лица, коме је извршена целокупна конфискација имовине, која је у време правноснажности кривичне пресуде била његово власништво.

Укупна вредност имовине која је конфискована, број извршених конфискација и број лица осуђених на ову меру у ФНРЈ, у периоду 1945 – 1948. године, дата је у рекапитулационом статистичком прегледу савезног Министарства правосуђа из 1949. године. У прегледу стоји да је укупна вредност конфисковане имовине износила 47.843.893.160,66 динара, број извршених конфискација износио је 267.663, а укупан број лица осуђених на конфискацију по свим основама био је 458.110. Последњој бројци треба додати и 2.783 правних лица.⁷⁹

Конфискација није *мера прошлости*, јер и данашњи закони познају конфискацију у случајевима када је имовина стечена криминалом, но за разлику од конфискације у данашњем позитивно – правном систему, конфискована имовина после Другог светског рата није била само она која је стечена незаконитим путем (иако је било и таквих случајева), већ се углавном радило о наслеђеној имовини, тј. оној коју је осуђено лице поседовало и пре рата. Уз то, одлуке о конфискацији су доносили не само судови, него и управни органи, мада је *НКОЈ*⁸⁰ званично осуђивао праксу одузимања имовине без судских пресуда.⁸¹ Најзначајнији део конфисковане имовине чинила је она имовина која је одузета због почињеног дела издаје према народу, обухватајући како непокретну тако

⁷⁶ „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 63/46, 74/46 и 105/46.

⁷⁷ „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 52/1946.

⁷⁸ Став Врховног суда Србије *Рев. 79/1981*.

⁷⁹ Преузето из Архив Југославије, Ф 49, фасц. 73, бр. 133, 1949.

⁸⁰ *НКОЈ* – Национални комитет ослобођења Југославије (словен. Nacionalni komite osvoboditve Jugoslavije; мкд. Национален комитет за ослободување на Југославија) је за време Народноослободилачког рата био највиши извршни и наредбодавни орган народне власти у Југославији, са свим обележјима народне револуционарне владе.

⁸¹ Видети: Б. Петрановић, *Политичка и економска основа народне власти у Југославији за време обнове*, Институт за савремену историју, Београд, 1969, стр. 236.

и покретну имовину.⁸² У народне непријатеље су по ондашњим мерилима спадали сви који су на било који начин, истински или наводно сарађивали са окупатором, али и сви они који су сматрани противницима нове *народне власти*. Овде свакако спадају лица која су била припадници разних организација као што су: Љотићеви добровољачки одреди, Љотичева организација „ЗБОР“, Недићева Српска државна стража, Недићева Гранична стража, Недићева Пољска стража, Српска заједница рада, Пећанчеви четнички одреди, четничке организације Драже Михајловића и други.⁸³

4. Национализација

Национализација се може дефинисати као процес, на основу акта власти, принудног прелаза у државну својину привредних предузећа и покретне и непокретне имовине (стамбених зграда, пословног простора, земљишта, возила, машина и др), која је до тада била у приватном власништву, са симболичном накнадом или без накнаде. Национализација је пренос власништва или надзора над земљиштем, објектима, природним богатствима, индустријским и трговинским предузећима и услужним делатностима на државу односно друштво (нацију). Након Другог светског рата, социјалистичка национализација започета је у источноевропским земљама, Кини, као и свим другим земљама, које су прихватиле програм изградње социјалистичког друштва.⁸⁴

Национализација у Србији и ФНРЈ отпочета је децембра 1946. године доношењем Закона о национализацији приватних привредних предузећа⁸⁵, да би се наставила доношењем измена и допуна наведеног закона априла 1948. године, и то Закона о изменама и допунама Закона о национализацији приватних привредних предузећа⁸⁶. Коначно, 1958.године доношењем Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта⁸⁷ извршено је подржављење стамбених и пословних зграда, станова и пословних просторија, као и грађевинског земљишта, чиме је и окончан поступак национализације у тадашњој држави.

Индустрија Краљевине Југославији била је неразвијена јер је земља углавном била пољопривредна и сељачка. Највише привредних објеката било је у западним деловима

⁸² Видети: Б. Петрановић, *Југославија на размеђу (1945-1950)*, ЦАНУ, Подгорица, 1998, стр. 405.

⁸³ *Ibid.*, стр. 87-88.

⁸⁴ Видети: Р. Simonetti, *Denacionalizacija*, Pravni fakultet sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2004, str. 57-59

⁸⁵ „Сл.лист ФНРЈ“, бр.98/1946.

⁸⁶ „Сл.лист ФНРЈ“, бр. 35/1948.

⁸⁷ „Сл.лист ФНРЈ“, бр. 52/1958, 3/1959, 24/1959, 24/1961 и 1/1963.

земље и, како се наводи у „Статистичком годишњаку Југославије 1918 – 1988“, 4.257 фабрика било је у власништву држављана Југославије, а 183 у власништву страних лица. Према величини уложеног страног капитала, претежно југословенских било је 348, а претежно страних 318 фабрика, док је у 48 фабрика био уложен капитал по принципу *пола-пола*. За преосталих 140 фабрика није било података о структури уложеног капитала. Треба навести и податак да су власници „Трепче“ били Енглези, Белгијанци су држали Алексиначке руднике угља и Вршку Чуку, готово целокупну индустрију прераде шећера и нафте држали су странци. У електропривреди највеће електричне централе држали су такође странци, тако су Швајцарци били власници београдске електране „Снага и светлост“, док је хемијску индустрију „Зорка“ из Шапца држао немачки концерн IG „Farbenindustrie“ који је у неким гранама привреде инвестирао свој капитал на 99 година, тј. до 2024.године.⁸⁸

Законом о национализацији приватних привредних предузећа од 5.децембра 1946.године, одузета су и прешла у државну својину сва приватна привредна предузећа у 42 привредне гране. Национализацијом је подржављена сва покретна и непокретна имовина предузећа, као и сва имовинска права која им припадају или служе њиховој сврси, као што су патенти, лиценце, службености, рударска права и др. Подржављене су и све филијале и огранци предузећа који су пословали под заједничком фирмом или или под управом, као и сва постројења, продавнице, стоваришта, бирои и транспортна средства предузећа које се национализује. Удели и акције приватних предузећа у државним и другим приватним предузећима такође су постали државна својина.⁸⁹

Законом о изменама и допунама Закона о национализацији приватних привредних предузећа од 28.априла 1948.године, приступило се национализацији и преосталих предузећа локалног значаја која су остала у власништву приватних лица. Тим законом *ex lege* национализована су: „сва кредитна и осигуравајућа друштва, све електричне централе, сва предузећа радиоиндустрије, сви рудници и предузећа за рударска истраживања, железничка предузећа и постројења, морски бродови, рибарски бродови и једрењаци од 50 тона и преко 50 тона носивости, као и бродови за превоз путника, сви речни путнички бродови и тегљачи одређене носивости, као и сва техничка пловила, све болнице, санаторијуми, јавна купатила, бање и лечилишта са припадајућим зградама и инсталацијама, све штампарије, литографије и цинкографије, сви приватни

⁸⁸ Подаци преузети из: С. Димитријевић, *Страни капитал у привреди бивше Југославије*, Нолит, Београд, 1958, стр. 4-9.

⁸⁹ Дирекција за реституцију Републике Србије, *op.cit.*, стр. 56.

комерцијални магацини и подруми, заједно са припадајућим уређајима, сви биоскопи, као и сва друга индустријска, трговачка, транспортна и грађевинска предузећа, хотели и други објекти за које држава оцени да их треба подржавити, те све непокретности у власништву страних држављана, сем оних које они као земљорадници сами обрађују и осим стамбених зграда које им служе за становање“. Посебно је интересантно увођење тзв. имовинскоправне санкције за све оне држављане Југославије којима престане домаће држављанство услед преласка у страну држављанство. Непокретна имовина тог лица прелази у државно власништво *ex lege* у моменту престанка југословенског држављанства, након чега решење о одузимању имовине има само декларативно дејство.⁹⁰

Сумирајући ефекте напред наведених закона потребно је навести податак да је „на основу Закона о национализацији приватних привредних предузећа одузето 70% предузећа, а преосталих 30% је одузето Законом о изменама и допунама Закона о национализацији приватних привредних предузећа чиме је окончана национализација у привреди“.⁹¹

Десет година после доношења Закона о национализацији приватних привредних предузећа, донет је Закон о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта (у даљем тексту ЗНЗГ). Наведеним Законом прописано је да се национализују и постају друштвена својина најамне стамбене зграде и најамне пословне зграде, а у градовима и насељима градског карактера национализују се и постају друштвена својина и грађевинска земљишта⁹². Даље, уређено је шта грађани, грађанско-правна лица, друштвене организације и друга удружења грађана у Југославији могу да стичу у својину.⁹³ Такође је уређено шта грађанин који се бави занатском или другом дозвољеном приватном делатношћу може стицати и имати у својини.⁹⁴ Поступак за утврђење предмета национализације, спроводиле су посебне комисије за национализацију при општинским народним одборима, док је у другом степену по жалби решавала комисија за национализацију при среском народном одбору.⁹⁵ Интересантно је напоменути и то да се против решења Комисије за национализацију није могао водити

⁹⁰ *Ibid.*, стр. 56-58.

⁹¹ Видети: М. Кулићан, Како повратити национализовану имовину, *Правни живот*, Београд, 10/1998, стр. 574.

⁹² Чл. 1. ЗНЗГ.

⁹³ Чл. 2. ЗНЗГ.

⁹⁴ Чл. 5. ЗНЗГ.

⁹⁵ Чл. 54. ЗНЗГ.

управни спор⁹⁶ ⁹⁷, док се против решења те исте Комисије којим је утврђивана накнада није могла изјавити жалба нити се могао водити управни спор.⁹⁸

⁹⁶ *Управни спор* је облик правне, тачније судске контроле над радом управе. То је један од најчешћих облика судске контроле рада управе који се спроводи у управносудском поступку. Овим обликом контроле контролна надлежност суда је ограничена на само једну врсту аката управе, додуше најчешћу и најмасовнију, а то су управни (административни) акти. Предмет управног спора нису општи акти управе (управни прописи) или материјални акти (управне радње). Више о управном спору у: П. Димитријевић, *Управно право – Општи део II књига*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2008, стр. 237.

⁹⁷ Чл. 57. ЗНЗГ.

⁹⁸ Чл. 60. ЗНЗГ.

ДРУГИ ДЕО
ПРАВНИ ОКВИР ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ПОСТУПКА РЕСТИТУЦИЈЕ У
РЕПУБЛИКАМА БИВШЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ

Све бивше социјалистичке земље Источне Европе су након 1990. године усвојиле законе о враћању одузете имовине и обештећењу, најчешће кроз комбиновани модел натуралне и новчане реституције. Предмет враћања је одузета имовина, и то пре свега непокретна и покретна имовина, а у неким земљама и одређена имовинска права. У свим тим земљама, као облик денационализације предвиђена је, у првом реду, натурална реституција, тј. враћање исте имовине која је одузета бившем власнику, а супсидијарно – давање накнаде у виду друге одговарајуће имовине или исплата новчане накнаде.⁹⁹

На крају 20. и почетком 21. века из *наследне масе* Југославије настало је шест држава наследница: Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Србија, Црна Гора и Македонија. Више од четири милиона људи расељено је ради остварења идеала хомогене националне државе на простору чија је изразита одлика вековима била један јединствени етничко-културни плуралитет. Нова мапа држава одраз је федералног уређења бивше вишенационалне државе са свим својим манама и противречностима.¹⁰⁰

Што због унутрашњих прилика, што под притиском међународне заједнице, посебно Сједињених Америчких Држава (у даљем тексту: САД) и Европске уније (у даљем тексту: ЕУ)¹⁰¹, чијем су пуноправном чланству од свог осамостаљења тежиле све републике бивше Југославије (од којих су Словенија и Хрватска у међувремену постале пуноправне чланице, док су Србија, Црна Гора, Македонија и Босна и Херцеговина и даље изван граница ЕУ¹⁰²), новостворене државе су поред осталих друштвених и институционалних реформи¹⁰³, покренуле и поступке натуралне реституције и обештећења.

⁹⁹ Дирекција за реституцију Републике Србије, *op.cit.*, 86.

¹⁰⁰ Видети: М. Ж. Чалић, *op.cit.*, стр. 229.

¹⁰¹ Кованица Европска унија појављује се почетком XII века, са првим замислима о повезивању и сарадњи свих држава, или бар неких држава, у Европи. Ипак, као институционална творевина Европска унија настаје тек 1993. године, ступањем на снагу Уговора о Европској унији, који се, према месту у коме је усвојен текст, колоквијално назива Уговор из Мастрихта. Међу државама чланицама је постојала широка сагласност да се заједничко деловање прошири *inter alia* на области као што су држављанство/грађанство, економска и монетарна унија, спољна политика и политика безбедности, правосуђе и унутрашњи послови. Више о настанку и структури ЕУ видети у: В.Кнежевић-Предић, З. Радивојевић, *Како настаје и делује право Европске уније*, Службени гласник, Београд 2009, стр. 16.

¹⁰² Више о овоме у наставку дисертације.

¹⁰³ Друштвене реформе не представљају стварање радикално нових структура, већ само значајно реструктурисање и функционално реорганизовање постојећих. За разлику од њих, институционалне реформе су институционалног карактера и оне би требало да омогуће бољу заштиту основних вредности

Имајући у виду напред наведено, предмет анализе у другом поглављу биће правни оквир за спровођење поступка реституције у свим републикама бивше Југославије, изузев Републике Србије¹⁰⁴.

ГЛАВА 1 РЕСТИТУЦИЈА У СЛОВЕНИЈИ

1. Уводна разматрања

У околностима политичких преокрета у целој Источној Европи, који су имали епохални значај за 20. век, ојачале су „центрифугалне силе“ у вишенационалној југословенској држави. Док су комунистички режими *падали* један за другим, југословенска системска криза ишла је ка новом политичком врхунцу. Политичке блокаде су онемогућиле одговарајући, умерени прелазак на вишепартијску демократију¹⁰⁵ и тржишну привреду¹⁰⁶. Словенија и Србија су се као противници све дубље „закопавале у ровове“ на принципијелно неспојивим позицијама, а југословенски систем није имао ниједан правни лек за разрешење тог сукоба.¹⁰⁷

Током 1990. године одржани су први вишестраначки избори у свим републикама СФРЈ, на којима је 8. априла исте године у Словенији победио ДЕМОС (Демократска опозиција Словеније), а за председника Словеније изабран Милан Кучан.

Дана 23. децембра 1990. године у Словенији је одржан референдум на којем су се њени грађани са 88,5% позитивних гласова изјаснили за одвајање од СФРЈ.¹⁰⁸ Посебно

и ефикасније остварење националних циљева. Више о друштвеним и институционалним реформама у: М. Митровић, *Социологија*, Центар за публикације Правног факултета у Београду, Београд 2005, стр. 424.

¹⁰⁴ Више о правном оквиру за спровођење поступка реституције у Републици Србији у III, IV и V делу дисертације.

¹⁰⁵ *Демократија* се дефинише као власт народа, народна власт, облик политичког, државног уређења, које се заснива на признавању народа као извора власти, његовог права да учествује у решавању друштвених, државних питања, на признавању принципа слободе, једнакости и других права грађана и која представљају увођење правних и процедуралних гаранција њихове реализације у свим сферама живота друштва. Више о појму и савременим концепцијама демократије у: Д. Чорбић, *Политички систем – основи политикологије*, Green empire, Ниш, 2007, стр. 223 и даље.

¹⁰⁶ У привредама већине савремених индустријски развијених земаља, производња и расподела добара заснивају се првенствено на приватном, а не на јавном сектору. Према једном од најстаријих економских правила, овај облик организације привреде омогућава ефикасну алокацију ресурса. Више о тржишној ефикасности у: Dž. Stiglic, *Економска јавног сектора*, Економски факултет Београд, Београд, 2008, стр. 55.

¹⁰⁷ Видети: М. Ж. Чалић, *op.cit.*, стр. 367.

¹⁰⁸ Д. Лакић, *Утицај проширења Европске уније на процес европских интеграција*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2015, стр. 124-125.

треба навести да је Република Словенија прва република бивше СФРЈ која је постала чланица ЕУ.¹⁰⁹

Словенија је по стицању независности, донела *Закон о денационализацији* (даљем тексту: ЗОД)¹¹⁰ 29. новембра 1991. године, који је ступио на снагу 7. децембра 1991. године. „Овим законом уређује се денационализација имовине која је подржављена на основу прописа о аграрној реформи, национализацији и конфискацији, као и на основу других прописа и начина који су уређени тим законом“.¹¹¹ Изузетно, корисници права на реституцију јесу и физичка лица којима је имовина *подржављена без накнаде на основу прописа донетог до ступања на снагу Устава СФРЈ из 1963. године или мером државног органа без правног основа*.¹¹²

С тим у вези, предмет анализе у наставку дисертације биће решења предвиђена ЗОД-ом, као и остварени резултати Републике Словеније у поступку реституције.

2. Корисници права реституције

Корисници права реституције у Словенији су биши власници одузете имовине, односно њихови правни следбеници, ако су у време подржављена имовине били југословенски држављани и којима је то држављанство после 9. маја 1945. године било признато законом или међународним уговором. Евентуално, право на реституцију могу остварити и она лица која нису били југословенски држављани, под условом да су из верских или других разлога интернирани или су се борили на страни антифашистичке коалиције. Такође, право на повраћај одузете имовине не могу остварити ни она лица која су имовину стекла од окупационих снага или њихових организација за време Другог светског рата. Уколико је бивши власник на дан 9. маја 1945. године имао југословенско држављанство, па је накнадно стекао страном држављанство, сматра се да је исти корисник реституције само у случају када је такво право признато и словеначким држављанима у држави чији је држављанин корисник реституције. Напоследку, треба

¹⁰⁹ Словенија је постала држава чланица ЕУ 2004. Видети: Фонд Европски послови Аутономне покрајине Војводине, Кратак историјат ЕУ – Како је настала Европска унија, <https://vojvodinahouse.eu/%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B0%D0%BA-%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%98%D0%B0%D1%82-%D0%B5%D1%83/?lang=rs>; приступ: 12.04.2022. године.

¹¹⁰ „Урадни лист“ Републике Словеније бр.27/1991, 31/1993, 65/1998, 66/2000, и одлука Уставног суда Словеније у бр.56/92, 13/93, 24/95, 20/97, 23/97, 76/98.

¹¹¹ Чл. 1. ЗОД.

¹¹² Чл. 4. ЗОД.

напоменути и то да имовина која је подржављена као последица престанка држављанства одузимањем, сматра се подржављеном имовином југословенског држављанина, што, не важи у случајевима када је истовремено са одузимањем имовине била изречена и казна одузимања држављанства.¹¹³

Законска одредба на основу које право на повраћај имовине немају бивши власници или њихови правни следбеници у случајевима када је истовремено са одузимањем имовине била изречена и казна одузимања држављанства, представља основни разлог због кога одузета имовина у поступку реституције није враћена породици Карађорђевић, односно принцу Александру Карађорђевићу, као подносиоцу захтева и правном следбенику кнеза Павла Карађорђевића, коме је имовина конфискована Указом Председништва Президијума Народне скупштине ФНР Југославије У.бр.392 од 8. марта 1947. године¹¹⁴. Наиме, пресудом Вишег суда у Љубљани потврђена је пресуда Окружног суда у Крању, на основу које принц Александар, као наследник кнеза Павла Карађорђевића, нема право на посед на Брду код Крања¹¹⁵.¹¹⁶

Бивши власници, односно правни следбеници бивших власника, немају право на повраћај одузете имовине, уколико су добили или су имали право да добију накнаду за одузету имовину од иностране државе. О томе да ли је лице имало право да добије накнаду од иностране државе, одлучује надлежни орган по службеној дужности на основу закључених мировних уговора и међународних споразума.¹¹⁷

Посебно треба навести и то да је Словенија, уз Северну Македонију¹¹⁸, једина република бивше СФРЈ која право на реституцију не признаје бившим власницима – страним држављанима (лицима која на дан 9. маја 1945. године нису имала југословенско држављанство), као ни њиховим правним следбеницима, ни под условом реципроцитета (узајамности)¹¹⁹.

¹¹³ Чл. 9. ЗОД.

¹¹⁴ „Сл. лист ФНРЈ”, бр. 64/1947.

¹¹⁵ Вила „Блед“ била је омиљена летња резиденција краљевске породице. Краљ Александар Карађорђевић је дворца купио 1922, а градио га је аустријски војвода Ернест Виндишграц. Дворца се водио на краљицу Марију, баш као и Горња и Доња Радовна, и летовалиште у Мезаљки. Вредност виле на Бледу, Горње и Доње Радовне и једне електричне пилане, после Другог светског рата процењена је на нешто више од 12,8 милиона тадашњих динара. Видети: Хронограф, Дворци, фабрике, рудници... Шта су све имали Карађорђевићи широм Југославије, <https://hronograf.net/2018/12/16/dvorci-fabrike-rudnici-sta-su-sve-imali-karadjordjevici-sirom-jugoslavije/>; приступ: 13.04.2022. године.

¹¹⁶ РТС, Карађорђевићи без посуда у Словенији, <https://www.rts.rs/vesti/region/1075660/karadjordjevici-bez-poseda-u-sloveniji.html>; приступ: 13.04.2022.

¹¹⁷ Чл. 10. ЗОД.

¹¹⁸ Више о овоме у посебном делу дисертације.

¹¹⁹ Услов реципроцитета (узајамности) значи да ће држављани стране државе моћи да стичу одрђена права у држави домаћину, само ако држављани државе домаћина могу да стичу иста права у држави из које страни држављани долазе. Применом услова реципроцитета (узајамности), може се догодити да

Право на повраћај одузете имовине има и правно лице, под условом да је поднело захтев за повраћај одузете имовине, односно обештећење, до 13. маја 1995. године, уколико је у периоду у ком је имовина подржављена, имало седиште на територији Републике Словеније, и ако је правно лице или његов правни следбеник приликом ступања на снагу ЗОД-а дана 7. децембра 1991. године, пословало на територији Републике Словеније.¹²⁰

Право на повраћај имовине имају цркве и друге верске заједнице, њихове установе односно редови који у време ступања на снагу ЗОД-а делују на територији Републике Словеније.¹²¹ Имајући у виду напред наведено, те Устав Републике Словеније¹²² који прокламује слободу деловања и једнаки положај свих верских заједница¹²³, ипак се мора приметити да је католичка црква у знатно привилегованијем положају у односу на остале цркве и верске заједнице. У прилог томе говори и одлука Уставног суда Словеније који је забранио да се у процесу реституције врати имовина феудалног карактера бившим власницима – из чега је изузета католичка црква којој је дозвољено, због њеног посебног значаја, да поврати некадашњу имовину, чак и ону одузету у периоду аграрних реформи у време Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца (скр. Краљевине СХС), која је попут многих других напредних европских држава развластала велепоседнике, а међу њима и католичку цркву. Тиме је словеначка католичка црква у периоду постсоцијализма и транзиције себи изборила повлашћени положај, успевши у ономе што применом сличних решења није успело у Чешкој, Пољској, Мађарској и другим државама. Тамо је католичкој цркви само у изузетним случајевима понуђено враћање добара у натуралном облику. Зато је словеначки ЗОД за Цркву уникатан, пошто пружа могућност повратка имовине у облику у којем је и одузета. Овакво законско решење учинило је то да католичка црква у Словенији полако постаје највећи земљопоседник у држави, који контролише огроман фонд националних шума и паркова, те других важних ресурса.¹²⁴ Поред натуралног враћања одузете имовине, католичка црква је успела да добије и високе одштете за подржављену имовину, која је раније била у њеном власништву.¹²⁵

странци из различитих држава у домаћој земљи имају различита права, јер њихове државе дају различита права домаћим држављанима. Више о условима реципроцитета (узајамности) у: М. Станивуковић, М. Живковић *Међународно приватно право*, Службени гласник, Београд, 2010, стр. 425 и даље.

¹²⁰ Чл. 9а. ЗОД.

¹²¹ Чл. 14. ЗОД.

¹²² „Ур. лист“ Републике Словеније, бр. 33/91.

¹²³ Чл. 7. Устава Републике Словеније.

¹²⁴ Доступно на сајту: http://postjugo.filg.uj.edu.pl/baza/texts_display.php?id=409; приступ: 13.04.2022. године.

¹²⁵ Љубљанска надбискупија успела је, након вишегодишњег судског процеса, да добије високу одштету за шуме које су биле у њеном власништву, али су национализоване у време бивше Југославије. Виши суд

3. Предмет реституције

Предмет повраћаја према ЗОД-у су непокретне и покретне ствари, те предузећа тј. удео у капиталу привредних друштава.

ЗОД предвиђа да се непокретности враћају у натуралном облику, уколико не постоје препреке утврђене тим или другим законом, те да помоћне и њима сличне просторије, које су подржављене заједно са главном ствари, деле судбину те ствари.¹²⁶

Даље се наводи да непокретности не могу бити предмет натуралне реституције и то: „ако служе за обављање делатности државних органа или за делатности из области здравства, васпитања, образовања, културе, односно других јавних служби, а врћањем би се битно смањила могућност за обављање тих делатности јер се не може заменити другом непокретности, или би то било скопчано са несразмерним трошковима; ако је неодвојиви саставни део мреже, објеката, уређаја или других средстава јавних предузећа из области енергетике, комунале, саобраћаја и веза који су по закону изузети од враћања; ако је изузета из правног промета, ако се на њој не може стећи право својине, или потиче из феудалних извора; ако би се битно смањила намена коришћења простора и непокретности; ако би се њеним повраћајем битно смањила економска, односно технолошка функционалност комплекса, односно уколико би правно лице дошло под стечај или ликвидацију, отпустило знатан број радника, претрпело губитак дохотка, морало да напусти знатан део своје производње или услужне делатности“.¹²⁷

Битно је навести и то да се непокретности враћају ослобођене хипотекарних терета¹²⁸ који су настали после њиховог подржављења до дана ступања на снагу ЗОД-а.¹²⁹

Када предмет повраћаја чине покретне ствари, словеначки Закон о денационализацији предвиђа повраћај истих уколико је реч о предметима културе, историјске или уметничке

у Љубљани донео је коначну пресуду према којој католичкој цркви припада одштета од 22 милиона евра за шуме на подручју Мозирја и Покљуке, којим није могла управљати ни након 1991. године када је самостална Словенија донела ЗОД. Коначан износ који ће државни фонд за управљање земљиштем и шумама морати у року од 15 дана да исплати на рачун Љубљанске надбискупије знатно је виши од пресуђене одштете за немогућности власничког располагања, јер укључује и високе затезне камате и судске таксе. Видети: ALJAZEERA, Crkvi visoka odšteta za nacionalizirane šume u Sloveniji, <https://balkans.aljazeera.net/news/world/2019/10/25/crkvi-visoka-odsteta-za-nacionalizirane-sume-u-sloveniji>; приступа: 13.4.2022. године.

¹²⁶ Чл. 18. ЗОД.

¹²⁷ Чл. 19. ЗОД.

¹²⁸ *Хипотека* је стварно право на туђој непокретности ствари, која овлашћује хипотекарног повериоца да, ради наплате тражбине, захтева продају хипотековане непокретности на законом одређени начин, без обзира на то у чијој се државини и својини ствар налази у моменту продаје, и из добијене вредности наплати своје потраживање пре обичних и пре хипотекарних поверилаца са каснијим рангом. Више о хипотеци видети у: Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *op.cit.*, стр. 352 и даље.

¹²⁹ Чл. 19. ЗОД.

вредности. Изузетно, предмет повраћаја могу бити и покретне ствари веће вредности, предмети или групе предмета за личну употребу корисника права, односно предмети који су бившим власницима или њиховим правним следбеницима посебно драги.¹³⁰

ЗОД предвиђа могућност враћања подржављеног предузећа одузетог од бившег власника, уколико предметно предузеће даном ступања на снагу ЗОД-а обавља исту или сродну привредну делатност као самостално правно лице.¹³¹ Посебно је интересантна законска одредба према којој се предузеће не може вратити у целини бишем власнику односно његовом правном следбенику, уколико његова вредност приликом одлучивања превазилази вредност предузећа у тренутку подржављења за 100%.¹³² Ако је предмет враћања у својину предузеће чија је вредност битно опала у односу на вредност предузећа у тренутку подржављења, кориснику права, за разлику у вредности, припада право на накнаду, док у случају да је вредност предузећа битно порасла у односу на вредност предузећа у тренутку подржављења, корисник права је дужан да плати разлику у вредности.¹³³

4. Модели реституције и обвезници враћања

Словеначки Закон даје предност враћању имовине у природи (натурална реституција), а ако се имовина не може вратити на тај начин, ранијем власнику се на име накнаде може дати друга имовина (натурална суспституција), хартије од вредности или новчано обештећење (монетарна суспституција). Новчана накнада исплаћује се у виду државних обвезница које су наплативе у једнаким полугодишњим ратама у наредних 20 година са каматом од 6%.¹³⁴

Вредност подржављене имовине утврђује се према стању у тренутку подржављења и уз уважавање њене садашње вредности.¹³⁵ Рецимо, уколико је подржављено неизграђено грађевинско земљиште, а касније је на том земљишту изграђена стамбена зграда, предмет процене ради обештећења, биће само грађевинско земљиште, док се вредност предметног земљишта исказује према вредности на дан вршења процене. Средства за покриће обавеза по основу издатих обвезница прикупљају се у Словеначком фонду за

¹³⁰ Чл. 17. ЗОД.

¹³¹ Чл. 34. ЗОД.

¹³² Чл. 35. ЗОД.

¹³³ Чл. 36. ЗОД.

¹³⁴ Видети: Дирекција за реституцију Републике Србије, *op.cit.*, стр. 88.

¹³⁵ Чл. 44. ЗОД.

накнаде. Најзначајнији извори средстава овог фонда јесу: 1) Фонд Републике Словеније за развој; 2) део куповне цене остварене продајом друштвених стамбених зграда, станова и пословних просторија, који одговара уделу удружених средстава стамбеног фонда приликом набавке новог друштвеног стана, као и укупна куповна цена за продате подржављене станове, ако се они из друштвене својине уз накнаду пренесу лицима која нису корисници права по овом закону; 3) Фонд пољопривредног земљишта и шума Републике Словеније.¹³⁶

ЗОД прописује и различите обвезнике враћања подржављене имовине, према моделу реституције који се примењује. Тако је обвезник враћања ствари правно лице у чијој се имовини налазе ствари које могу бити предмет реституције, док обвезници враћања подржављених предузећа, односно других привредних субјеката, јесу предузећа, односно друга правна лица у чијој се имовини налазе средства, односно имовина подржављених предузећа или других привредних субјеката. Обвезник накнаде у обвезницама којима располаже Република Словенија јесте Словеначки фонд за накнаде, док је обвезник накнаде у новцу Република Словенија.¹³⁷

5. Поступак реституције

Поступак реституције у Словенији покреће се на основу захтева подносиоца и по службеној дужности. Подносиоци захтева могу бити бивши власник, његов правни следбеник, али и обвезник враћања одузете имовине уколико искаже правни интерес.¹³⁸

Уз захтев је неопходно приложити одговарајућу документацију на основу које је могуће утврдити шта је предмет подржављења и то: акт на основу кога је извршено подржављење предметне имовине; потврда о упису корисника права у евиденцију о држављанству; затим, правна веза између бившег власника и подносиоца захтева (уколико бивши власник и подносилац захтева није исто лице); те име пуномоћника који ће пред надлежним органима заступати интересе подносиоца, ако подносилац захтева нема стално пребивалиште на територији Републике Словеније. Уколико се потраживање односи на непокретну имовину, поред напред наведене документације, неопходно је доставити и извод из земљишне књиге са свим уписима и брисањима у улошцима земљишне књиге као и историјски извод „Ц“ листа, у којима су уписане

¹³⁶ Чл. 49. ЗОД.

¹³⁷ Чл. 51. ЗОД.

¹³⁸ Чл. 61. ЗОД.

подржављене непокретности, почев од 15. 5. 1945. године до дана подношења захтева, или оверену фотокопију улошка земљишне књиге са тим подацима, те податке из катастра земљишта о положају, површини и начину искоришћавања парцела према стању у тренутку подржављења.¹³⁹

Рок за подношење захтева био је две године од дана ступања на снагу ЗОД-а, односно до 7. децембра 1993. године.¹⁴⁰

Словеначки закон предвиђа јако интересантно решење, када је у питању надлежност органа за спровођење поступка реституције. Наиме, од садржаја захтева, односно предмета подржављења, зависи који ће орган водити првостепени поступак. ЗОД прописује да о захтеву за реституцију у првом степену одлучују: „1) Управна јединица¹⁴¹; 2) Министарство надлежно за финансије, уколико је у питању денационализација имовине банака, осигуравајућих друштава и других финансијских организација; 3) Министарство надлежно за културу, уколико је у питању денационализација покретних ствари које имају културну, историјску или уметничку вредност, односно који су по прописима о заштити природног и културног наслеђа предмети културне и природне баштине, као и непокретности кој су по прописима о заштити природне и културне баштине проглашене за културне споменике и природне знаменитости; 4) Министарство надлежно за средину и простор; 5) Окружни суд у ванпарничном поступку, када је у питању повраћај имовине која је у државну својину прешла на основу правног посла који је закључен због претње, силе или преваре државног органа, односно представника власти“.¹⁴²

„О жалбама против решења управних јединица одлучују: 1) Министарство надлежно за пољопривреду, шумарство и исхрану, против решења о захтеву за денационализацију пољопривредног земљишта, шума и пољопривредних газдинстава; 2) Министарство надлежно за привредне делатности, против решења о захтеву за денационализацију приватних привредних предузећа; 3) Министарство надлежно за средину и простор, против решења о захтеву за денационализацију станова, стамбених зграда, пословних просторија, пословних зграда и грађевинског земљишта.“¹⁴³

¹³⁹ Чл. 62. ЗОД.

¹⁴⁰ Чл. 64. ЗОД.

¹⁴¹ Словенија је подељена и на 58 управних јединица које обављају послове државне управе. Видети: <https://www.gov.si/>; приступ: 13.4.2022. године.

¹⁴² Чл. 54. ЗОД.

¹⁴³ Чл. 57. ЗОД.

Напред наведена решења у словеначком ЗОД-у могу се тумачити позитивно, али и негативно. Наиме, несумњиво је да је оваким решењима законодавац избегао преоптерећеност једног државног органа, те убрзао поступак реституције. С друге стране, ангажовање великог броја државних органа, пре свега у првостепеном поступку, утицало је на повећање трошкова спровођења поступка реституције.

6. Резултати реституције

Словенија је прва република бивше СФРЈ која је кренула у решавање питања враћања имовине, одузете након Другог светског рата, бившим власницима, односно њиховим законским наследницима.

Специфична законска решења која се у неким деловима битно разликују од законских текстова република бивше заједничке државе¹⁴⁴, утицала су на то да питање враћања одузете имовине још увек није завршено.

Као главни разлог кашњења наводе се тешкоће код утврђивања држављанства носилаца права на реституцију, те нерешен проблем италијанских „езула” из словеначке Истре. Наиме, Словенија је у Италији отворила посебан рачун на који уплаћује износе у вредности њихове процењене имовине, али италијанска држава тај новац не подиже, јер не пристаје на такав начин реституције, и захтева враћање италијанске имовине у натури, што подразумева и физички повратак дела италијанског живља, што је за Словенију неприхватљиво.¹⁴⁵

Како реституција у Словенији још увек није приведена крају, поставља се питање да ли ће држава, поред враћања одузете имовине бити суочена и са плаћањем високих одштетних захтева. И поред тога што је до марта 2009. године реституција завршена у 98% случајева, управне јединице констатовале су да се са реституцијом касни, јер су још у пролеће 2005. године морале имати закључене све поступке.¹⁴⁶ Наиме, у првостепеном поступку, од око 37.000¹⁴⁷ поднетих захтева за реституцију, почетком пролећа 2009.

¹⁴⁴ Више о овоме у наставку дисертације.

¹⁴⁵ Видети: Политика, Проблеми за стране држављане, <https://www.politika.rs/scc/clanak/98114/Problemi-za-strane-drzavljanе>; приступ: 14.04.2022. године.

¹⁴⁶ Видети: Политика, Проблеми за стране држављане, <https://www.politika.rs/scc/clanak/98114/Problemi-za-strane-drzavljanе>; приступ: 14.04.2022. године.

¹⁴⁷ Због непостојања јединствене базе поднетих захтева за реституцију, немогуће је утврдити тачан број поднетих захтева али се начелно овај број креће од 35.000 (видети: Дирекција за реституцију Републике Србије, *op.cit.*, стр. 94) до 38.000 поднетих захтева за реституцију одузете имовине. Видети: ALJAZEERA, Crkvi visoka odšteta za nacionalizirane šume u Sloveniji,

године, нерешених је остало још 740 (или 2%).¹⁴⁸ С друге стране, до краја 2019. године, правноснажно је окончано приближно 30.000 захтева, док су остали захтеви још увек у поступку одлучивања код надлежних судских органа, што Републику Словенију доводи у опасност да у случају губитка спорова, поред судских трошкова, оштећенима плаћа и високе камате због дуготрајних судских поступака.¹⁴⁹

<https://balkans.aljazeera.net/news/world/2019/10/25/crkvi-visoka-odsteta-za-nacionalizirane-sume-u-sloveniji>;
приступ: 13.4.2022. године.

¹⁴⁸ Видети: Политика, Проблеми за стране држављане, <https://www.politika.rs/scc/clanak/98114/Problemi-za-strane-drzavljanе>; приступ: 14.04.2022. године.

¹⁴⁹ Видети: ALJAZEERA, Crkvi visoka odšteta za nacionalizirane šume u Sloveniji, <https://balkans.aljazeera.net/news/world/2019/10/25/crkvi-visoka-odsteta-za-nacionalizirane-sume-u-sloveniji>;
приступ: 13.4.2022. године.

ГЛАВА 2

РЕСТИТУЦИЈА У ХРВАТСКОЈ

1. Уводна разматрања

Други светски рат у Хрватској обележиле су људске жртве, материјални губици, пропаст Независне Државе Хрватске¹⁵⁰ и обнова Југославије према начелима Комунистичке партије Југославије (у даљем тексту: КПЈ). Након рата КПЈ се позиционирала као водећа политичка снага, која је кренула у радикалан обрачун са свим носиоцима власничких права, како би омогућила друштвено–политичку трансформацију из капитализма у социјализам.¹⁵¹ На стварање новог друштвеног поретка био је усмерен целокупан правосудни систем.¹⁵² Преструктурисање привреде спроводило се применом различитих правно–политичких мера, попут конфискације и национализације¹⁵³.¹⁵⁴

Две године по завршетку рата, привреда Југославије углавном је била обновљена. Први петогодишњи план (1947–1952) предвиђао је вишеструки раст индустријске производње. Између 1953. и 1960. године индустријска производња Југославије расла је годишње по импозантној стопи од 13,83%, чиме је бивша држава остварила светски рекорд, испред Јапана. Након *златног доба* шесдесетих, већ почетком седамдесетих година, Југославија је као и цела Европа ушла у фазу рецесије. Парадоксално, Југославија је у тој деценији доживела највећи талас инвестиција у својој историји. Но, већ почетком осамдесетих година Југославија је упала у најдубљу економску, политичку и социјално–психолошку кризу, што је утицало на стварање све већег анимозитета између народа и република бивше Југославије. Један од последњих неуспелих покушаја очувања заједничке државе, Савезна скупштина је предузела крајем 1988. године, увођењем приватизације, укидањем социјалистичких облика својине и самоуправљања.¹⁵⁵

¹⁵⁰ *Независна Држава Хрватска* (НДХ) је била квислиншка (марионетска) држава основана на делу окупиране Краљевине Југославије, која је уз помоћ нацистичке Немачке постојала под вођством усташког режима од 1941. до 1945. године, НДХ је у историји остала забележена по највећим зверствима и геноциду које су припадници режима чинили над Србима, Јеврејима, Ромима, као и Хрватима неистомисљеницима, претежно комунистима. Видети: <http://www.zlocininasrbima.com/>; приступ: 15.04.2022. године.

¹⁵¹ Т.Анић, *Podržavljenje stranog kapitala u Hrvatskoj/Jugoslaviji 1945. – 1946. na primjeru poduzeća Thonet Mundus d.d. u većinskome švicarskom vlasništvu*, *Časopis za suvremenu povijest*, Vol.40 No.3, Zagreb, 2008, str. 819-832.

¹⁵² N. Kisić-Kolanović, *Pravno utemeljenje državno centralističkog sistema u Hrvatskoj nakon 1945.*, *Časopis za suvremenu povijest*, No. 1, Zagreb, 1992, str. 49-99.

¹⁵³ О конфискацији и национализацији било је речи у I делу рада.

¹⁵⁴ Више о функционисању послератног правосуђа видети у: Б. Петрановић, *Политичке и правне прилике за време привремене Владе ФНРЈ*, Институт друштвених наука, Београд, 1964, стр. 43-56.

¹⁵⁵ Видети: М. Ж. Чалић, *op.cit.*, стр. 242 и даље.

Крива националног идентитета, погоршање материјалног положаја становништва, те јачање десничарских организација, утицали су да истовремено са Словенијом и Хрватска прогласи независност, 25. јуна 1991. године. Док је Словенија сматрала да је промишљеном ратном тактиком „истерала“ моћну Југословенску народну армију¹⁵⁶, проглашење хрватске независности довело је до великих ратних сукоба. Наиме, прилично велика српска мањина у Хрватској отворено је одбацила власт новопроглашене Хрватске државе, позивајући се на право да остану у оквиру Југославије, што је довело до вишегодишњих сукоба. Рат у Хрватској фактички је завршен у јесен 1995. године.¹⁵⁷

Након осамостаљења, за разлику од осталих република бивше заједничке државе које су доносиле законе о реституцији релативно сличних назива¹⁵⁸, Хрватска је дана 11. октобра 1996. године донела закон о реституцији звучно назван *Закон о накнади за имовину одузету за време југославенске комунистичке владавине* (у даљем тексту: ЗНИ).¹⁵⁹

С тим у вези, предмет анализе у наставку биће решења предвиђена хрватским законом о реституцији, као и остварени резултати у поступку реституције.

2. Корисници права реституције

Право на реституцију имовине имају физичка лица – бивши власник одузете имовине, односно његови законски наследници првог наследног реда¹⁶⁰.¹⁶¹ Према хрватском Закону о наслеђивању (у даљем тексту: ХЗН)¹⁶², први наследни ред чине оставиочев брачни друг и оставиочева деца, који на једнаке делове наслеђују оставиоца.¹⁶³ Наследници бившег власника стичу власништво над имовином која се враћа, независно од удела који су утврђени ранијим правноснажним решењима о наслеђивању.¹⁶⁴

¹⁵⁶ Видети: J.Janša: *The making of the Slovenian state 1988-1992. The collapse of Yugoslavia*, Založba Mladinska, Љубљана, 1994.

¹⁵⁷ Видети: Ujedinjene nacije, Međunarodni krivični sud za bivšu Jugoslaviju, Sukobi, <https://www.icty.org/bcs/omksj/sta-je-bivsa-jugoslavija/sukobi>; приступ: 15.04.2022. године.

¹⁵⁸ Више о овоме у *Уводном делу* дисертације.

¹⁵⁹ „Народне новине“, бр.92/1996, 39/1999., 42/1999, 92/1999, 43/2000, 131/2000, 27/2001, 65/2001, 118/2001 и 80/2002.

¹⁶⁰ Законски наследници распоређени су у наследне редове. Код нас у први наследни ред улазе супруга и деца бившег власника. Видети: О. Антић, С. Панов, *Наследно право*, ProJuris, Организација за правну едукацију и културу права, Београд, 2012, стр. 116-117.

¹⁶¹ Чл. 9. ст. 1. ЗНИ.

¹⁶² „Н Н“, бр. 48/03, 163/03, 35/05, 127/13, 33/15, 14/19.

¹⁶³ Чл. 9. ХЗН.

¹⁶⁴ Чл. 9. ст. 3 ЗНИ.

Из наведеног може се закључити да је хрватски закон о реституцији занемарио права наследника даљих наследних редова, на враћање одузете имовине. Имајући у виду Устав Републике Хрватске (у даљем тексту: УРХ)¹⁶⁵ којим се гарантује право наслеђивања¹⁶⁶, остаје нејасно како је законодавац у тексту закона прокламовао норму које су у супротности са Уставом, односно ограничио право наслеђивања бивших власника само на први наследни ред.

Посебно је интересантан став Управног суда Хрватске (у даљем тексту: УСХ) када је у питању примена ЗНИ у случају када су неки од наследника поднели захтев за реституцију, док остали наследници то нису учинили. По том ставу део имовине који би припао наследницима који нису поднели захтев за реституцију, не остаје у државној својини, већ се у целости враћа наследницима који су захтев поднели. Наведено правно схватање УСХ изражено је у више пресуда донесених у решавању управних спорова.¹⁶⁷

Правна лица, односно њихови правни следбеници, којима је подржављена имовина, имају право на накнаду за одузету имовину, уколико су до доношења ЗНИ на територији Републике Хрватске одржала правни континуитет, односно обављала делатност и имала седиште. Изузетно, Влада Републике Хрватске може донети одлуку којом се правним лицима, односно њиховим правним следбеницима која до доношења ЗНИ нису могла на територији Републике Хрватске да одрже правни континуитет, признаје право на накнаду за одузету имовину, уколико су из политичких разлога забрањене и распуштене, а штитиле су хрватске националне интересе.¹⁶⁸

И поред тога што ЗНИ директно не наводи право на реституцију имовине црквама и другим верским заједницама, имајући у виду Закон о правном положају вјерских заједница (у даљем тексту: ЗВЗ)¹⁶⁹ у коме се наводи да цркве и друге верске заједнице имају статус правног лица¹⁷⁰, може се закључити да право на реституцију припада и црквама и другим верским заједницама. Право на реституцију је 1998. године, *Одлуком о проглашењу Закона о потврђивању уговора између свете столице и Републике Хрватске у господарским питањима*¹⁷¹, посебно уређено са католичком црквом.

¹⁶⁵ „Н Н“, бр. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

¹⁶⁶ Чл. 48. ст. 4 УРХ.

¹⁶⁷

Видети:

<https://www.notarius.hr/sudska-praksa/pretraga?p=RYxBCoMwEAC%2FEvYseYC3IkIFKdZtvYiURZdWpIlsYoqIf2%2FAQq8zzGyAN0ghI8cIfSABrJoS0naDS8TIIP3rurCsUTWRzELBKkNqtkHIq%2FFtw2g42hxSLwvvyZH%2Bjo%2BMPD%2BtrKdHEHbu2LRQFOda4zK4iSqhyZFGNp5Nzxrze1UjdP9lt38B>; приступ: 18.04.2022. године.

¹⁶⁸ Чл. 12. ЗНИ.

¹⁶⁹ „Н Н“, бр. 83/02, 73/13.

¹⁷⁰ Чл. 5. ЗВЗ.

¹⁷¹ „Н Н“, бр. 081-98-2218/1.

Приликом усвајања ЗНИ, законодавац се определио да право на реституцију призна само држављанима Републике Хрватске. Накнадно, Уставни суд Републике Хрватске је укинуо ову одредбу и право на реституцију признао свим бившим власницима и њиховим наследницима, без обзира на држављанство. Укидајући напред наведене одредбе ЗНИ у делу који се односи држављане других држава, Уставни суд је у образложењу Одлуке навео: „Разликовање бивших власника с обзиром на њихову правну везу с одређеном државом (тј. према држављанству) – с тим да се једнима признаје право на накнаду (хрватским држављанима), а другима се то право не признаје – неправедно је и не може се оправдати заштитом неког другог уставног или другог права. Ово тим више што је свима, и хрватским држављанима и онима који то нису, имовина одузета на исти начин, у исто време и на темељу истих правних основа, а њихова имовина – уколико је остала очувана – остала је у Републици Хрватској у власништву државе или других правних субјеката.“¹⁷²

Бивши власници, односно законски наследници бивших власника, немају право на реституцију одузете имовине у случајевима када је питање накнаде за одузету имовину решено међудржавним споразумима. Изузетно од претходно наведеног, право на реституцију, и у случају да им је раније одређена накнада за одузету имовину, имају страна физичка и правна лица, ако се то дефинише међудржавним споразумима.¹⁷³

3. Предмет реституције

Као предмет реституције ЗНИ наводи: „неизграђено грађевинско земљиште; пољопривредно земљиште, шуме и шумско земљиште; стамбене и пословне зграде, односно идеалне делове таквих зграда, станове и пословне просторије као посебне делове зграда односно идеалне делови тих посебних делова заједно са припадајућим земљиштем; бродове и броднице, те предузећа“. Интересантно је да ЗНИ бродове и броднице дефинише као непокретну имовину.¹⁷⁴

¹⁷²

Видети:

<https://www.notarius.hr/sudska-praksa/pretraga?p=RYxBCoMwEAC%2FEvYseYC3IkIFKdZtvYiURZdWpIlsYoqIf2%2FAQq8zzGyAN0ghl8cIfSABrJoS0naDS8TIJP3rurCsUTWRzELBKkNqtkHIq%2FFtw2g42hxSLwvvyZH%2Bjo%2BMPD%2BtrKdHEHbu2LRQFOda4zK4iSqhyZFGNp5Nzxrze1UjdP9lt38B>; приступ: 18.04.2022. године.

¹⁷³ Чл. 10. ЗНИ.

¹⁷⁴ Чл. 15. ЗНИ.

Предмет реституције могу бити и покретне ствари, које се бившем власнику или његовом законском наследнику враћају у својину¹⁷⁵ и државину¹⁷⁶, уколико „имају културну, уметничку или историјску вредност“. Изузетно, покретне ствари које се сматрају културном баштином, а које су саставни део збирки, музеја, галерија и других сличних установа, дају се бившем власнику или његовом законском наследнику, уз посебну врсту накнаде, у својину али не и у државину. Остале покретне ствари не могу бити предмет реституције.¹⁷⁷

Хрватски закон предвиђа и неке изузетке од враћања у натуралном облику. С тим у вези треба напоменути да предмет натуралног враћања не могу бити: „имовина на којој су ваљаним правним послом трећа лица стекле право својине, односно ако им је имовина на темељу ваљаног правног посла за стицање права својине предата у државину; имовина правних лица из области здравства, социјалног осигурања, васпитања, образовања, културе, заштите културне и природне баштине, науке, енергетике и водопривреде, спорта и других јавних делатности, која је постала власништво тих правних лица на темељу посебних прописа, а која је на дан ступања на снагу Закона у њиховој државини и служи за обављање њихове делатности за коју су основане (међутим, Влада Републике Хрватске може донети одлуку којом се бившем власнику даје и ова имовина, кад за то постоје нарочито оправдани разлози); затим, имовина која је недељив саставни део система мрежа, објеката, постројења или других средстава јавних предузећа из области енергетике, комуналне делатности, промета и веза, те шумарства; која је изузета из правног промета, односно на којој није могуће стицање права својине приватних лица; чијим би се враћањем битно окрњила просторна целина, односно намена употребе простора и имовине; и имовина чијим би враћањем била битно окрњена привредна, односно технолошка функционалност комплекса (индустријски комплекс, комасиране громаде унутар пољопривредног односно шумског комплекса и сл.)“.¹⁷⁸

¹⁷⁵ *Право својине* (dominium, proprietas) је субјективно стварно право из кога произилази највиша правна и фактичка власт на ствари. Титулар права својине на некој ствари има право да је држи, да је користи и да њоме располаже у границама одређеним законом. Више о својини у: И. Бабић, *Увод у грађанско право и стварно право*, ProJuris, Организација за правну едукацију и културу права, Београд, 2012, стр. 142 и даље.

¹⁷⁶ *Државина* (possessio) је правно заштићена фактичка власт (corpus possessionis) неког лица на ствари. Фактичка власт на ствари је независна од постојања имовинског субјективног права на ствари и она се разликује од правне власти коју има титулар субјективног права. Стога државину има и закупац и оставопримац, али и лопов који је ствар украо. Више о државини: *Ibid.* стр. 130 и даље.

¹⁷⁷ Чл. 48. ЗНИ.

¹⁷⁸ Чл. 52. – 56. ЗНИ.

Бившим власницима или њиховим законским наследницима, за одузету имовину која се не враћа у натуралном облику, припада право на накнаду у обвезницама Републике Хрватске, уколико Законом није друкчије прописано.¹⁷⁹

4. Модели реституције и обвезници враћања

За разлику од других република бивше Југославије, хрватски закон се руководи супротним начелом када је у питању модел реституције који се примењује. Наиме, он полази од претпоставке да поступак реституције, по правилу не доводи до враћања одузете постојеће имовине, јер је то немогуће због заштите стечених права, а и због тога што би то у већини случајева било супротно јавном интересу.¹⁸⁰ С тим у вези треба посебно напоменути да се реституција имовине одузете бившим власницима у начелу спроводи исплатом новца или путем вредносних папира (монетарна реституција), а изузетно се враћа у натуралном облику.¹⁸¹

ЗНИ познаје и модел натуралне супституције који се примењује уколико је неко физичко лице стекло право на реституцију одређене имовине у натури, из разлога одбране националне сигурности земље, у ком случају се може дати друга одговарајућа имовина у својину или друга одговарајућа накнада.¹⁸² У Хрватској, као и у Словенији,¹⁸³ католичка црква има повлашћенији положај у односу на друге цркве и верске заједнице. Такав положај проистиче из уговора између Свете Столице и Републике Хрватске о господарским питањима (у даљем тексту: УГП), којим је дефинисано да када враћање имовине католичкој цркви није могуће, из разлога који су прописани законом, постоји обавеза Републике Хрватске да изврши прикладну замену за део који није могуће вратити.¹⁸⁴ Имајући у виду да је овакав уговор закључен само са католичком црквом, произилази да се на остале цркве и верске заједнице исти не примењује, односно да се на њих примењују општа начела ЗНИ-а, према којима монетарна реституција има примат у односу на натуралну реституцију и супституцију.

Интересантна је одредба ЗНИ-а која омогућава странкама у поступку избор модела реституције. Наиме, модели реституције прописани законом неће се примењивати ако

¹⁷⁹ Чл. 57. ЗНИ.

¹⁸⁰ Р. Simonetti, Правна основа денационализације и законско ограничење круга овлаштеника права на денационализацију у Републици Хрватској, *Правни живот*, Београд, 10/2004, стр. 197.

¹⁸¹ Чл. 1. ст. 2. ЗНИ.

¹⁸² Чл. 1. ст. 3. ЗНИ.

¹⁸³ Више о овоме у I глави, другог дела, рада.

¹⁸⁴ Чл. 4. УГП.

бивши власници, или њихови законски наследници (којима је правноснажним решењем утврђено право на реституцију), и обвезник враћања имовине склопе судску нагодбу или нагодбу у облику јавнобележничког акта с клаузулом извршности којом обвезник враћања преузима обавезу осигурања стечених права бившег власника на другој одговарајућој имовини или исплату друге одговарајуће накнаде, без обзира на то да ли је такав облик накнаде прописао ЗНИ.¹⁸⁵

Обвезник реституције, одузете имовине, је физичко или правно лице, у чијој својини се налази имовина која је предмет реституције, уколико Законом није другачије одређено.¹⁸⁶ Обвезник накнаде у акцијама је Хрватски фонд за приватизацију, док је обвезник накнаде у новцу и обвезницама Фонд за накнаду одузете имовине.¹⁸⁷ Обвезнице гласе на куње и исплативе су у једнаким полугодишњим износима током двадесет година, почевши од 1. јануара 2000. године.¹⁸⁸ Укупан износ накнаде, који може добити бивши власник или његови законски наследници, не може прећи износ од 3.700.000,00 куна¹⁸⁹ (око 490.000 €).¹⁹⁰

5. Поступак реституције

Поступак реституције покреће се по захтеву бившег власника или његових законских наследника. Захтев се подноси надлежној служби органа државне управе према месту где се налази имовина која је предмет захтева.¹⁹¹ У односу на остале републике бивше Југославије, хрватски закон се издваја по веома кратком року предвиђеном за покретање поступка, односно подношење захтева за реституцију одузете имовине. Наиме, ЗНИ предвиђа да су бивши власници, односно њихови законски наследници, дужни поднети захтев за реституцију у року од шест месеци¹⁹² од дана ступања на снагу закона (11. октобар 1996. године).¹⁹³

¹⁸⁵ Чл. 8. ЗНИ.

¹⁸⁶ Чл. 13. ст. 1. ЗНИ.

¹⁸⁷ Чл. 13. ст. 3. ЗНИ.

¹⁸⁸ Чл. 60. ЗНИ.

¹⁸⁹ Куна је национална валута Републике Хрватске од 30. маја 1994. године. Назив новчане јединице куна потиче од назива за куну златицу, животињу која настањује хрватске шуме, а чије је крзно у хрватским крајевима у прошлости служило као средство робне размене, тј. имало је функцију новца Видети: HNB – Eurostav, Novčanice; <https://www.hnb.hr/novac/kuna/novcanice>; приступ: 18.4.2022. године.

¹⁹⁰ Чл. 58. ЗНИ.

¹⁹¹ Чл. 64. ЗНИ.

¹⁹² Овај рок се не примењује када су подносиоци захтева страни држављани с обзиром на то да је *Одлуком Уставног суда Хрватске, бр. У-1-673/1996 и др.* укинута одредба о року за подношење захтева, уколико захтев подноси страни држављанин.

¹⁹³ Чл. 65. ЗНИ.

Подносиоци захтева уз поднети захтев прилажу: акт о подржављењу предметне имовине; земљишнокњижни уложак са свим уписима и исписима од дана подржављења до дана подношења захтева; пуномоћје оверено од стране хрватских државних органа; извод из матичне књиге умрлих, односно решење о проглашењу нестале особе за умрлу; у случају да захтев подноси наследник потребно је приложити и правноснажно решење о наслеђивању.¹⁹⁴

Након спроведеног поступка у којем се утврђују несумњиве чињенице за одлучивање о поднетом захтеву, надлежна служба органа државне управе доноси решење о поднетом захтеву.¹⁹⁵ Против првостепеног решења, незадовољна странка има право жалбе Министарству правосуђа Републике Хрватске, у року од 15 дана од дана пријема решења.¹⁹⁶

6. Резултати реституције

Влада Републике Хрватске, њена министарства и службе, не воде службену евиденцију о броју поднетих и решених захтева за реституцију одузете имовине на територији Републике Хрватске. Према доступним подацима, у Хрватској је поднето око 51.000 захтева за реституцију. Иако је закон којим је уређен поступак реституције донет 1996. године, он је заправо почео да се примењује тек 2002. године, након што је интервенцијом Уставног суда допуњен одредбом о изједначавању домаћих и страних држављана.¹⁹⁷

Фонд за накнаду одузете имовине је до 10. маја 2019. године примио правноснажна решења за 26.471 подносиоца захтева, ради исплате 341,7 милиона куна у новцу и 218,3 милиона евра у обвезницама Републике Хрватске, или укупно око две милијарде куна. Од тога је у односу на 20.309 подносиоца захтева доделио 1.041.101 обвезничких удела и извршио накнаду у кунској противвредности у износу од 212,8 милиона евра. Досад је исплаћен у кунској противвредности износ од 186.200.914 евра, те је преостала накнада мања од једног обвезничког удела у кунској противвредности у износу од 1.870.169 евра. Исплата остатка накнаде по додељеним обвезничким уделима сходно ЗНИ-у, следи

¹⁹⁴ Чл. 67. ЗНИ.

¹⁹⁵ Чл. 69. ЗНИ.

¹⁹⁶ Чл. 71. ЗНИ.

¹⁹⁷ Видети: Дирекција за реституцију Републике Србије, *op.cit.*, стр. 95.

сваког 1. јануара и 1. јула. Фонд је исплатио и накнаду у новцу за 9.333 имаоца права на накнаду, у износу од 322.188.455 куна.¹⁹⁸

Међу подносиоцима захтева за реституцију одузете имовине налази се и Српска Православна Црква (у даљем тексту: СПЦ). Хрватска постепено враћа имовину која је одузета СПЦ, али је то углавном имовина мање вредности. Према неким проценама, на територији Републике Хрватске, СПЦ има тапије¹⁹⁹ на 700 ха земље, 2.300 ха шуме, те на више десетина зграда, парохијских домова и црквишта.²⁰⁰

Поред тога што је Хрватска паралелно са враћањем одузете имовине у натуралном облику и путем натуралне супституције, спровела и монетарну реституцију, не може се рећи да је поступак реституције у завршној фази. Наиме, бројни имовинскоправни спорови дефинисани су као *главни кривци* за немогућност бржег окончања поступка реституције.²⁰¹

¹⁹⁸ Видети: Večernji list, 16 vlasnika Plive traži odštetu za oteto u SFRJ, <https://www.vecernji.hr/vijesti/16-nasljednika-plive-trazi-visemilijunsku-odstetu-za-oteto-u-sfrj-1168932>; приступ: 19.4.2022. године.

¹⁹⁹ Тапија је јавна исправа која садржи податке да је лице у њој означено, власник непокретности за коју је издата. Видети: С. Георгиевски, *Тапијски систем*, одредница у Енциклопедији имовинског права и права удруженог рада, том III, НИУ Службени лист СФРЈ, Београд, 1978, стр. 274.

²⁰⁰ Видети: Новости, Бивше републике неће да врате имовину СПЦ, <https://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:581337-Bivse-republike-nece-da-vrate-imovinu-SPC>; приступ: 19.4.2022. године.

²⁰¹ Видети: Дирекција за реституцију Републике Србије, *op.cit.*, стр. 95.

ГЛАВА 3

РЕСТИТУЦИЈА У СЕВЕРНОЈ МАКЕДОНИЈИ

1. Уводна разматрања

Република Северна Македонија²⁰² се 1991. године, мирно, без сукоба, издвојила из СФРЈ. Тада је први пут у историји постала држава и понела име Македонија без додатних одредница, с обзиром на то да је Вардарска Македонија²⁰³ до 1929. године била у саставу Србије (Јужна Србија), а након тога до 1946. године постојала је Вардарска бановина^{204, 205}.

Као и у другим бившим југословенским републикама, и у Северној Македонији су одржани вишепартијски избори током 1990. године. Након завршетка избора власт су преузеле националистичке снаге, које је представљала Унутрашња македонска револуционарна организација (ВМРО-ДПМНЕ).²⁰⁶ Након формирања власти кренуло се у решавање питања изласка Северне Македоније из СФРЈ. Референдум о независности одржан је 8. септембра 1991. године, на коме је своје бирачко право искористило 75,7 % пунолетних грађана. Од 1.132.981 изашлих гласача њих 96,26% било је за независност, а 2,65% против, док је 0,91% било неважећих гласачких листића.²⁰⁷

За разлику од Словеније и Хрватске, Северна Македонија је нешто касније од дана стицања независности кренула у решавање питања реституције одузете имовине.

²⁰² Македонски парламент је дана 11. јануара 2019. године, двотрећинском већином гласова усвојио амандман којим је Република Македонија преименована у Републику Северну Македонију. Више о овоме: Политика, Македонија променила име у Република Северна Македонија, <https://www.politika.rs/scc/clanak/420092/Makedonija-promenila-ime-u-Republika-Severna-Makedonija>; приступ: 20.4.2022. године.

²⁰³ *Вардарска Македонија* је део Македонија који је Букурешким миром из 1913. године, припао Краљевини Србији. Данас већина Вардарске Македоније одговара територији Северне Македоније (око 98,09%), док се остатак налази на територији Републике Србије (1,91%) и одговара простору које заузима манастир Св. Прохор Пчињски са околиним. Видети: Wikiwand, *Vardarska Makedonija*, https://www.wikiwand.com/bs/Vardarska_Makedonija; приступ: 20.4.2022. године.

²⁰⁴ *Вардарска бановина* је била бановина (покрајина, регија) у Краљевини Југославији од 1929. до 1941. године. Налазила се у јужном делу Краљевине и обухватала је целу данашњу Северну Македонију, јужне делове централне Србије и јужне делове АП Косово и Метохија. Више о Вардарској бановини у В. Јовановић, *Вардарска бановина 1929 – 1941*, Институт за новију историју Србије, Београд, 2011.

²⁰⁵ Видети: Политика, Северна Македонија на раскршћу, <https://www.politika.rs/scc/clanak/441426/Pogledi/Severna-Makedonija-na-raskrscu>; приступ: 20.04.2022. године.

²⁰⁶ L. Cohen, *Broken Bonds: The disintegration od Yugoslavia*, Boulder, San Francisco, 1993, стр. 88 и даље.

²⁰⁷ Више о овоме: https://yuhistorija.com/serbian/jug_druga_txt01c5.html, приступ: 20.4.2022. године.

Македонски²⁰⁸ Закон о денационализацији (у даљем тексту: МЗД) донет је 2. априла 1998. године,²⁰⁹ а потом значајно новелиран 2000. године.²¹⁰

С тим у вези, предмет анализе у овој глави биће решења предвиђена македонским законом о реституцији, као и остварени резултати у поступку реституције.

2. Корисници права реституције

Македонски закон, на самом почетку, дефинише да право на реституцију имовине имају физичка лица, верски храмови, манастири и вакуфи²¹¹, „којима је имовина одузета после 2. августа 1944. године, на основу прописа којима је вршено опште одузимање и ограничавање својине; на основу прописа за одузимање имовине ради остваривања општекорисних циљева, као и имовине експроприсане ради остваривања општекорисних циљева, односно општег интереса, ако нису испуњени услови за враћање имовине према одредбама о експропријацији, као и за имовину одузету без правног основа“.²¹² Даље, МЗД појашњава да се у смислу овог закона верским храмовима сматрају: хришћанска црква и молитвени дом, исламска џамија, те јеврејска синагога.²¹³ Следи да право на реституцију немају правна лица, односно њихови правни следбеници.

Посебно је интересантна одредба према којој македонски закон не признаје право на реституцију имовине страним држављанима. Наиме, МЗД директно наводи да право на подношење захтева за реституцију, а самим тим и право на враћање одузете имовине, има ранији власник, односно лица која су његови законски наследници, уколико су на дан ступања на снагу МЗД-а имали македонско држављанство.²¹⁴

²⁰⁸ Министарство спољних послова Северне Македоније објавило је смернице за стране медије о томе како да називају државу и њене грађане на основама одредаба Споразума из Преспе, који је ова држава потписала са Грчком. Министарство је саопштило да је званично име земље „Република Северна Македонија“ или скраћено „Северна Македонија“, док је националност (држављанство) Македонац/држављанин Републике Северне Македоније. Службени језик је „македонски језик“, а међународни кодови земље су МК и МКД. Други примери који се наводе у смерницама Министарства спољних послова Северне Македоније су здравствени сектор Републике Северне Македоније, али – македонска економија, македонска уметност, македонска музика, македонска пољопривреда, македонска архитектура. Више о овоме: Blic, Severna Makedonija: Naziv države je nov, ali nacionalnost ostaje ista, <https://www.blic.rs/vesti/svet/severna-makedonija-naziv-drzave-je-nov-ali-nacionalnost-ostaje-ista/c8wbtxj>; приступ: 20.4.2022. године.

²⁰⁹ „Службен весник на Република Македонија“, бр. 20/1998.

²¹⁰ „Сл. весник на Република Македонија“, број 43/2000-пречишћен текст.

²¹¹ *Вакуф* је код муслимана задужбина за опште религиозне и хумане сврхе. Видети: *Речник страних речи*, Издавачко предузеће Вук Караџић, Београд, 1970, стр. 86.

²¹² Чл. 2. МЗД.

²¹³ Чл. 3. МЗД.

²¹⁴ Чл. 13. МЗД.

Законско решење којим се страним држављанима ускраћује право на подношење захтева, а самим тим и реституцију одузете имовине, директно је у супротности са основним начелима прокламованим у македонском Уставу (у даљем тексту: УСМ)²¹⁵, којима се гарантује правна заштита својине²¹⁶. Такође, ова законска одредба онемогућила је македонске држављане да остваре право на реституцију имовине у другим државама (пре свега у Србији)²¹⁷, у којима су они или њихови правни претходници поседовали имовину, а имајући у виду принцип реципроцитета или узајамности који се примењује у овим државама.

3. Предмет реституције

Предмет реституције према македонском закону могу бити непокретне и покретне ствари. Поред имовине која је одузета након 2. августа 1944. године²¹⁸, предмет реституције је и „имовина коју је држава преузела као велику имовину, односно као вишак имовине због предаје на управљање, у сагласности са Законом о поступању са имовином коју су власници морали да напусте у току окупације и имовином која им је одузета од стране окупатора и његових помагача²¹⁹, односно у сагласности са Законом о потврди и изменама Закона о поступку са имовином коју су власници морали да напусте у току окупације и имовина која им је одузета од стране окупатора и његових помагача“^{220, 221}.

Предмет реституције може бити и „имовина која је уступљена изјавом воље датом под претњом и принудом и то за земљиште до дана ступања на снагу прописа о аграрној реформи и колонизацији, за привредне објекте до дана ступања на снагу прописа о национализацији приватних привредних предузећа и за зграде и делове зграда до дана ступања на снагу прописа о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта“²²².

²¹⁵ „Сл. весник на Република Македонија“, број 52/91.

²¹⁶ Чл. 8. УСМ.

²¹⁷ О овоме ће бити више речи у четвртој и петој глави дисертације.

²¹⁸ Више о имовини која може бити предмет реституције, а која је одузета након 2. августа 1944. године, у претходном поглављу.

²¹⁹ „Сл. лист ДФЈ“, бр. 36/45.

²²⁰ „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 64/46.

²²¹ Чл. 4. ст. 1 МЗД.

²²² Чл. 4. ст. 2 МЗД.

Македонски закон о реституцији предвиђа да се његове одредбе односе и на имовину која је одузета конфискацијом, а која је изречена за кажњива дела до ступања на снагу Кривичног законика²²³, осим за дела ратних злочина која су верификована као ратни злочини од међународне комисије Уједињених нација. У овом случају подносилац захтева је дужан да поступајућем органу достави и правноснажну судску одлуку о укидању односно преиначавању одлуке о конфискацији имовине.²²⁴

Поред уопштеног навођења шта може бити предмет реституције, македонски закон директно наводи и шта *не* може бити предмет реституције. Према одредбама закона то не може бити „имовина која је одузета према Закону о ревизији додељивања земље колонистима и аграрним интересентима у Народној Републици Македонији и Аутономној Косовско-метохијској области²²⁵; имовина која је одузета по основу губитка држављанства по сили закона или по основу правноснажне пресуде; имовина за коју је закључен међудржавни споразум о обештећењу за одузету имовину; предмети и објекти од посебног културног и историјског значаја и природне реткости предвиђене законом“.

Посебно је интересантна одредба МЗД-а по којој одузета имовина за коју је плаћена, односно примљена накнада не може бити предмет реституције, осим уколико одузета имовина постоји и уколико подносилац захтева врати примљену накнаду^{226 227}.

Непокретности се враћају у својину, у целини или делимично, у стању у коме се налазе на дан ступања на снагу МЗД-а. Делимично враћање непокретности врши се када није могуће враћање непокретности у целини, уколико се са тиме сагласи подносилац захтева и уколико неким другим законом није друкчије одређено.²²⁸

МЗД предвиђа да се за непокретност чија је вредност после одузимања увећана, подносиоцу захтева, према таксативно наведеним приоритетима, нуди: 1) враћање непокретности у својину уколико подносилац захтева плати разлику за увећану вредност непокретности²²⁹; 2) успостављање својинског удела до висине првобитне вредности непокретности; 3) плаћање накнаде.²³⁰

²²³ „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 13/51.

²²⁴ Чл. 5. МЗД.

²²⁵ „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 89/46.

²²⁶ Више о накнади за одузету имовину у наредном поглављу дисертације.

²²⁷ Чл. 8. МЗД.

²²⁸ Чл. 20. МЗД.

²²⁹ Ову разлику подносилац је дужан да плати у року од годину дана од дана правноснажности решења о реституцији имовине

²³⁰ Чл. 21. МЗД.

С друге стране, уколико је током времена дошло до умањења вредности подржављене непокретности, иста се враћа у својину подносиоцу захтева уз обавезу државе на плаћање разлике за умањену вредност непокретности.²³¹

Македонски закон доста је либералан када је у питању реституција покретних ствари. Наиме, да би постојала могућност реституције покретних ствари неопходно је кумулативно испуњење два услова и то: да исте постоје и да постоји могућност њихове идентификације.²³²

Предмет реституције је и имовина Јевреја из Македоније који су своју имовину напустили услед присилне депортације у фашистичке логоре, а нису преживели погром и немају наследнике. Поступак за враћање, односно плаћање накнаде за ову имовину води орган за реституцију, по службеној дужности, чим дође до сазнања да таква имовина постоји. Тако враћена имовина, односно тако исплаћена накнада за одузету имовину, улази у састав Фонда за холокауст Јевреја у Македонији.²³³ Треба навести и да уколико се након покренутог поступка реституције појави наследник бившег власника коме је имовина на тај начин одузета, тај наследник који је македонски држављанин, може да поднесе захтев за реституцију и поступак се у том случају наставља према њему као према подносиоцу захтева.²³⁴

4. Модел реституције и обвезници враћања

Македонски закон предвиђа да се имовина може вратити у натуралном облику (натурална реституција); путем натуралне супституције; накнадом у виду акција и удела у својини државе, те издавањем државних обвезница. Као примарни модел реституције МЗД предвиђа натуралну реституцију, док ће се остали модели реституције применити у случају када није могуће, натуралном реституцијом, вратити одузету имовину.

Поред општег става македонског закона да се сва имовина првенствено враћа у натуралном облику, исти прописује и изузетке од натуралног враћања одузете имовине. Наиме, МЗД предвиђа да предмет натуралне реституције не може бити: имовина која је по одузимању, према закону, постала добро у општој употреби, и то: јавни тргови, улице, саобраћајнице, паркови, јавно–саобраћајне површине и други објекти комуналне

²³¹ Чл. 22. МЗД.

²³² Чл. 32. МЗД.

²³³ Видети чл. 66. – 69. МЗД.

²³⁴ Чл. 67. ст. 3. МЗД.

инфраструктуре; имовина која се користи за потребе одбране и безбедности Републике Северне Македоније; неизграђено грађевинско земљиште на ком је према урбанистичком плану предвиђена изградња објеката од јавног интереса; имовина која се након одузимања користи за обављање делатности од јавног интереса утврђеног законом; имовина на којој је до дана ступања на снагу МЗД-а право власништва стекло друго физичко или правно лице правним послом или одлуком надлежног органа; национализовани сточни фонд (стада оваца, коза, крупна стока и други сточни фонд).²³⁵

Уколико предметна имовина не може бити враћена у натуралном облику (уколико не постоји или је изузета од могућности враћања у натуралном облику), подносилац захтева своје право може остварити путем натуралне супституције, у ком случају се на име накнаде за одузету имовину подносиоцу захтева преноси право својине на другој имовини исте врсте која је у својини државе.²³⁶ Такође, када не постоје услови за натурално враћање одузете имовине, право на реституцију подносилац захтева може остварити и добијањем акција и удела којима располаже Република Северна Македонија.²³⁷

Поред наведених модела реституције, МЗД предвиђа и могућност монетарне реституције, уколико подносилац захтева своје право не може остварити натуралном реституцијом или путем супституције, и то у виду обвезница које издаје Република Северна Македонија. Треба напоменути да обвезнице гласе у чврстој валути²³⁸ и на њих се не заручава камата, те да је промет обвезница слободан и да не подлеже плаћању пореза на промет.²³⁹ Према Закону о издавању обвезница Републике Македоније за денационализацију²⁴⁰ накнада у обвезницама, које доспевају сваког 1. јуна почев од 1. јуна 2003. године, исплаћује се у року од 10 година.²⁴¹

МЗД предвиђа да се средства за отплату годишњих рата из обвезница обезбеђују из: „дела средстава која се остварују трансформацијом предузећа са друштвеним капиталом; средстава од продаје имовине Републике Северне Македоније; средстава остварених закупом државне имовине; средстава која се остварују према одредбама МЗД-а (накнада

²³⁵ Чл. 10. и 11. МЗД.

²³⁶ Чл. 38. ст. 1. МЗД.

²³⁷ Чл. 38. ст. 2. МЗД.

²³⁸ *Чврста валута* је назив за валуту која има релативно стабилну вредност и која је лако заменљива да друге валуте или робу. Чврсте валуте имају земље које воде стабилну монетарну политику и које по правилу остварују суфицит у билансу плаћања. Овај суфицит указује на потенцијално повећање релативне вредности валуте, па је чини погодном за финансијску имовину. Више о овоме: https://efosekonomskipojmovi.fandom.com/hr/wiki/%C4%8Cvrsta_valuta; приступ: 22.4.2022. године.

²³⁹ Чл. 40. МЗД.

²⁴⁰ „Сл. весник на Република Македонија“, број 37/2002.

²⁴¹ Подаци преузети са сајта: <http://projuris.org/denacionalizacija.html>; приступ: 22.4.2022. године.

за враћену имовину, накнада за увећану вредност враћене имовине, порез на наследство); дела средстава Буџета Републике Северне Македоније; других прихода утврђених законом“.²⁴²

Интересантан је став македонског Министарства финансија према коме имаоци права могу искоритити обвезнице и пре датума њиховог доспећа и то за: „акције и уделе у предузећима које је поседовала Агенција за приватизацију Републике Македоније, а која су по престанку њеног рада прешла у надлежност других државних институција; за акције и уделе у предузећима која су резервисана за раније власнике сагласно Закону о трансформацији предузећа са друштвеним капиталом²⁴³; за плаћање потраживања пренесених Законом о Агенцији Републике Македоније за управљање средствима²⁴⁴, а која су предмет продаје; за куповину државне имовине, за чији откуп је предвиђена могућност плаћања обвезницама; за куповину акција и удела у државном капиталу у процесу његове приватизације; за плаћање надокнаде за концесију за државну имовину; куповину или плаћање закупа државне имовине; и за плаћање обавеза које произилазе из МЗД-а“.²⁴⁵

5. Поступак реституције

Поступак реституције покреће се по захтеву бившег власника или његових правних следбеника²⁴⁶.²⁴⁷ Захтеви који се односе на непокретну имовину, подносе се надлежном органу за реституцију на подручју на којем се налазила та имовина у време одузимања. У случају када су предмет потраживања покретне ствари, захтев се подноси надлежном органу за реституцију, према месту боравишта ранијег власника, у време подржављења имовине.²⁴⁸

Захтев за реституцију подржављене имовине подноси се на обрасцу који прописује Министарство финансија. Уз захтев је неопходно приложити: акт о подржављењу предметне имовине, доказ о држављанству Републике Северне Македоније стеченом до дана ступања на снагу МЗД-а и доказ о својини на имовини (за

²⁴² Чл. 43. МЗД.

²⁴³ „Сл. весник на Република Македонија“, број 38/1993.

²⁴⁴ „Сл. весник на Република Македонија“, број 70/2001.

²⁴⁵ <https://vlada.mk/node/9267>; приступ: 22.4.2022. године.

²⁴⁶ Изузев када је реч о имовини Јевреја из Републике Северне Македоније. Више у овоме у трећем поглављу овог дела дисертације.

²⁴⁷ Чл. 47. МЗД.

²⁴⁸ Чл. 48. МЗД.

непокретности то је тапија, уговор, пресуда или решење, а за покретне ствари то је уговор о прибављању, фактура или пресуда).²⁴⁹ МЗД предвиђа да, уколико подносилац захтева не може да приложи акт о подржављењу имовине, а он се налази код садашњег корисника или код другог органа односно организације, исти ће прибавити надлежни орган за реституцију предметне имовине.²⁵⁰

Македонски закон може послужити као позитиван пример, у односу на остале законе република бивше СФРЈ, пре свега због рока у коме је неопходно поднети захтев за реституцију подржављене имовине. Према одредбама македонског закона, захтев за реституцију одузете имовине може се поднети у року од пет година од дана ступања на снагу МЗД-а. По истеку овог рока, захтев за реституцију подржављене имовине може се поднети само ако у међувремену нису наступиле правне и фактичке промене, а најкасније у року од седам година од дана ступања на снагу закона. МЗД предвиђа и да по истеку рока од седам година, тужбом у парничном поступку може се тражити плаћање накнаде за подржављену имовину, а враћање исте само ако нема правних и фактичких сметњи.²⁵¹

Надлежни органи којима се подносе захтеви и који се баве решавањем питања реституције подржављене имовине, у првом степену су посебне државне комисије којих има 16, свака са по 10 до 12 службеника, а у другом степену тело при Влади Републике Северне Македоније са око 30 запослених, тако да на решавању предмета реституције ради преко 200 правника, геодета и других ангажованих лица.²⁵² Уколико су незадовољни другостепеним решењем, бивши власник или његови правни следбеници имају могућност покретања управног спора пред надлежним судом.²⁵³

6. Резултати реституције

По закону о реституцији у Северној Македонији поднето је нешто више од 30.000 захтева. Највећи део, више од 15.000 захтева (око 50%), решен је у периоду од 2007. до 2012. године. Уз бројне проблеме са којима се суочавао, као што су: непостојање политичке воље, (пре)велики број запослених у комисијама за денационализацију што повећава трошкове поступка, некомпетентна, пристрасна и нестручна службена лица,

²⁴⁹ Чл. 49. МЗД.

²⁵⁰ Чл. 50. МЗД.

²⁵¹ Чл. 51. МЗД.

²⁵² Видети: Дирекција за реституцију Републике Србије, *op.cit.*, стр. 95.

²⁵³ Чл. 60. МЗД.

поступак реституције не може се негативно окарактерисати. Наиме, Министарство финансија је у периоду 2001–2012. године за обештећење издало 10 емисија обвезница у износу од 291 милион евра. Августа 2014. године је издало последњу тринаесту емисију обвезница у вредности од 10 милиона евра којом треба да се обештете лица према решењима о денационализацији која су постала правноснажна у периоду од 1.1.2013. до 31.1.2014. године, а за које се као накнада дају обвезнице. Укупна вредност издатих емисија износи 324 милиона евра.²⁵⁴

Почетком 2007. године дошло је до застоја са обештећењем бог тога што је држава те године за имовину одузету Јеврејима издвојила 17,6 милиона евра. Многи грађани добили су веома ниске накнаде за квадрат подржављеног земљишта – у највећем броју случајева пола евра по квадратном метру, што је изазвало прилично незадовољство међу подносиоцима захтева.²⁵⁵

И поред тога што је македонска влада 2012. године објавила да је процес реституције завршен, треба имати у виду и то да је држава издала обвезнице ради обештећења са роком отплате од десет година, те се након отплате свих доспелих обвезница заиста може говорити о дефинитивном завршетку поступка реституције.²⁵⁶

²⁵⁴ Видети: Д. Ранђеловић, Резултати и проблеми денационализације у земљама чланицама бивше СФРЈ, *Универзитетска мисао – часопис за науку, културу и умјетност*, Уневерзитет у Новом Пазару, Нови Пазар, 2014, стр. 222-231.

²⁵⁵ Више о овоме: <http://www.politika.rs/scc/clanak/98114/Problemi-za-strane-drzavljanе>; приступ: 23.4.2022. године.

²⁵⁶ Видети: Д. Ранђеловић, *op.cit.*, стр. 222-231.

ГЛАВА 4

РЕСТИТУЦИЈА У ЦРНОЈ ГОРИ

1. Уводна разматрања

Крај Првог светског рата и формирање јединствене југословенске државе која је трајала 72 године и данас је тема која дели политичко јавно мњење у Црној Гори. Однос према Краљевини Југославији и социјалистичкој Југославији у Црној Гори доживљава се потпуно различито. Они који су Краљевину Југославију доживљавали као „тамницу народа“, социјалистичку Југославију су видели као земљу просперитета. На другој страни, они који су Краљевину Југославију видели као позитивно раздобље у историји Црне Горе, социјалистичку Југославију су доживљавали као тоталитарну²⁵⁷ државу.²⁵⁸

Према мишљењу Шерба Растодера, Црна Гора у 20. веку је пример *убрзане историје*, у којој сложеност историјских појава додатно оснажује феноменологију њене историје. До 1918. године Црна Гора је била самостална држава, у периоду од 1918. до 1943. године, била је интегрални део Краљевине Југославије, у периоду од 1943. до 1992. године била је једна од шест република социјалистичке Југославије, да би у периоду од 1992. до 2006. године била чланица двочлане југословенске федерације.²⁵⁹ За разлику од других република бивше СФРЈ чији су грађани на референдумима који су одржавани почетком деведесетих година прошлог века подржавали стварање самосталних, суверених и међународно признатих држава на територији некадашње СФРЈ, грађани Црне Горе на референдуму који је одржан 1.3.1992. године изјаснили су се за савез са Србијом.²⁶⁰

На референдуму који је одржан 21.5.2006. године, Црна Гора је обновила државност и поново постала субјекат балканске и европске историје.²⁶¹ Према званичним резултатима, на референдуму је гласало 419.240 грађана, односно 86,5% од укупног броја бирача. Обнову црногорске самосталности подржало је 230.661 грађана (55,5%), док је

²⁵⁷ Појам *тоталитаризам* је пореклом од латинске речи *totalis* (сав, потпун, цео) и означава тежњу власти да потпуно контролише све сфере друштвеног живота и лични живот грађана. Више о појму и карактеристикама тоталитаризма у: Д. Чорбић, *op.cit.*, стр. 149 и даље.

²⁵⁸ Више о овоме: Radio Slobodna Evropa, Jugoslavija, tamnica ili simbol prosperiteta?, <https://www.slobodnaevropa.org/a/29591917.html>; приступ: 24.4.2022. године.

²⁵⁹ Више о овоме: <https://www.helsinki.org.rs/serbian/doc/jugoslavija%20u%20istorijskoj%20perspektivi.pdf>; приступ: 24.4.2022. године.

²⁶⁰ Видети: М. Ж. Чалић, , *op.cit.* стр. 387 и даље.

²⁶¹ Више о овоме: Radio Slobodna Evropa, Jugoslavija, tamnica ili simbol prosperiteta?, <https://www.slobodnaevropa.org/a/29591917.html>; приступ: 24.4.2022. године.

за остатак у заједничкој држави са Србијом било 185.002 грађана (44,5%).²⁶² Младу државу Србија је одмах признала.²⁶³

Пре стицања независности, Црна Гора је кренула у решавање питања враћања имовине одузете након Другог светског рата, односно решавање питања реституције. Законска регулатива ревидирана је у три наврата. Најпре је 2. јула 2002. године у Црној Гори усвојен Закон о праведној реституцији, који је ступио на снагу дана 16. јула 2002. године²⁶⁴. Потом је 23. марта 2004. године Скупштина Црне Горе усвојила Закон о повраћају одузетих имовинских права и обештећењу (у даљем тексту: ЗПИО)²⁶⁵, којим је непуне две године после, првобитни закон у целости дерогиран. Усвајањем два законска текста у кратком периоду, након што је сагледана могућа примена првог закона, резултат је трагања за оптималним решењима која ће се уклопити у финансијске могућности земље. У трећој фази решавања питања реституције у Црној Гори, половином 2007. године, усвојене су врло обимне измене постојећег Закона о повраћају одузетих имовинских права и обештећењу. Те измене су првенствено ишле у прилог црквама и верским заједницама које су добиле могућност подношења пријаве ради евидентирања имовине која им је на територији Црне Горе одузета у корист општернародне, државне, друштвене или задружне својине без правичне накнаде. Међутим, посебно је назначено да пријава не представља захтев за остваривање права на основу којег може да се изврши реституција одузете имовине, што значи да ће цркве и верске заједнице, након што буде донет одговарајући закон, морати да поднесу посебан захтев за реституцију имовине.²⁶⁶ Иако је још у пролеће 2010. године сачињен и дат на јавну расправу Нацрт закона којим би се извршила реституција имовине црквама и верским заједницама у Црној Гори²⁶⁷, тај Закон још увек није донет.²⁶⁸

На основу свега наведеног, предмет анализе у овој глави дисертације биће решења предвиђена црногорским законом о реституцији, и пратећи резултати у тој области.

²⁶² Више о овоме: Политика, Дан када је отишла Црна Гора, <https://www.politika.rs/sr/clanak/430033/Dan-kada-je-otisla-Crna-Gora>; приступ: 24.4.2022. године.

²⁶³ Видети: F. Viber, *Montenegro in transition, Problems of identity and statehood*, Baden – Baden, 2003.

²⁶⁴ „Службени лист РЦГ“, бр. 34/02.

²⁶⁵ „Сл. лист РЦГ“, бр. 21/04.

²⁶⁶ Видети: Дирекција за реституцију Републике Србије, *op.cit.*, стр. 93.

²⁶⁷ Више о овоме: <http://projuris.org/denacionalizacija.html>; приступ: 25.4.2022. године.

²⁶⁸ Видети: Новости, Имовину враћају али не и цркви, <https://www.novosti.rs/vesti/planeta.300.html:493117-Imovinu-vracaju-ali-ne-i-crkvi>; приступ: 25.4.2022. године.

2. Корисници права реституције

Право на подношење захтева за реституцију имовине има „бивши власник (физичко или правно лице и његов законски наследник или правни следбеник)²⁶⁹, ако су његова имовинска права одузета у корист општенародне, државне, друштвене или задружне својине, као и бивши власници који су своја одузета имовинска права вратили на основу правног посла уз накнаду, пре ступања на снагу ЗПИО“.²⁷⁰ Црногорски закон прописује да стицање права својине на непокретностима и другим имовинским правима, односно новчане накнаде остварене по закону о реституцији имовине, не подлежу плаћању пореза²⁷¹.²⁷²

Поред тога што терминолошки доста нејасно дефинише физичка лица која имају право на подношење захтева за реституцију, употребљавајући и за бивше власнике и за њихове законске наследнике термин *бивши власници*, црногорски закон предвиђа и једну специфичност која је најблаже речено непотребна. Наиме, законски наследници бившег власника одређују се пред надлежним судом у поступку који одговара оставинском поступку у случају накнадно пронађене имовине. Ово је даље довело до специфичног изгледа решења о реституцији имовине, на начин да уколико је бивши власник преминуо решење о реституцији неће гласити на њега већ на његове неименоване наследнике који се одређују одлуком суда у оставинском поступку.²⁷³

Уз опште норме којима се регулишу питања бивших власника који имају право на реституцију имовине, ЗПИО прецизно наводи која лица немају право на подношење захтева, а самим тим ни право на реституцију имовине. Према црногорском закону, право на враћање одузете имовине немају: „бивши власници којима је за одузета имовинска права одређена накнада у новцу или другим стварима или правима након ступања на снагу Закона о изменама и допунама Закона о експропријацији²⁷⁴; лице коме је ствар или

²⁶⁹ Видети чл. 2 ЗПИО.

²⁷⁰ чл. 3. ЗПИО.

²⁷¹ И поред тога што ЗПИО-ом нису дефинисани порези којих су ослобођени подносиоци захтева, имајући у виду да порески систем у Црној Гори чине: порез на добит правних лица, порез на доходак грађана, порез на додату вриједност, порез на промет непокретности, доприноси за социјално осигурање, акцизе, таксе и царине, можемо закључити да су подносиоци захтева, уколико је реч о физичким лицима ослобођени плаћања пореза на промет непокретности (уколико се реституција врши у натури), односно пореза на доходак грађана (уколико се реституција врши путем обештећења). Када се као подносиоци захтева јављају правна лица, иста су ослобођења плаћања пореза на промет непокретности (уколико се реституција врши у натури), односно порез на добит правних лица (уколико се реституција врши путем обештећења).

²⁷² чл. 5. ЗПИО.

²⁷³ Видети: С. Секулић, *Правно-историјски оквир и упоредно-правна решења*, У: Враћање одузете имовине и обештећење (реституција). Програм обуке са судије Управног суда. Правосудна академија и USAID, Београд, 2012, стр. 24 и даље.

²⁷⁴ „Сл. лист СФРЈ“, број 5/68.

право одузето на основу правноснажне кривичне пресуде за кривична дела која по међународним конвенцијама представљају ратни злочин, ако је ствар или право стечено извршењем таквог кривичног дела; бивши власници који су добили или су имали право да добију право на накнаду за одузету ствар и право од друге државе, уколико законом није другачије одређено; бивши власник који је имовинска права пренео у општенародну, државну, друштвену или задружну својину правним послом или једностраним актом“.²⁷⁵

Право на реституцију имовине према црногорском закону о реституцији имају и задужбине и друга некомерцијална правна лица, док ће се услови, начин и поступак реституције имовинских права верским заједницама уредити посебним законом^{276, 277}

Да би се остварило право на реституцију одузете имовине црногорски закон не предвиђа као услов поседовање држављанства Црне Горе, из чега произилази да је у овом делу, уз хрватски закон, свакако најлибералнији у односу на законе других република бивше заједничке државе. Међутим, и поред оваквог законског решења у пракси су се јавили проблеми с обзиром на то да надлежни органи нису поступали у складу са законом. Најконтроверзнији пример непоступања по важећим законским нормама свакако је пример првостепеног одбијања захтева за реституцију породице Карађорђевић²⁷⁸, који још увек није правноснажно решен.²⁷⁹ Наиме Комисија за повраћај и обештећење Општине Будва 2007. године одбила је захтев породице Карађорђевић, а потом је након пребацивања надлежности на регионалну комисију за повраћај у Бару, поновљена одлука. Обе комисије имале су исто становиште – да уопште не постоји акт о одузимању, односно да не постоји црногорски акт којим је одузета имовина српској краљевској породици.²⁸⁰

Остаје нејасно шта се сматра *црногорским актом*, уколико је познато да је одузимање имовине вршено од стране комунистичких власти бивше Југославије, које су, између

²⁷⁵ Чл. 7. ЗПИО.

²⁷⁶ Више о овоме у IV глави, тачки 1, II дела дисертације.

²⁷⁷ Чл. 8. ЗПИО.

²⁷⁸ Захтевом за реституцију породица Карађорђевић тражи вилу "Милочер", велики део Милочерског парка, парцеле у Пржну и на Светом Стефану, те кућу на Цетињу и објекат у Ријеци Црнојевића.. Више о овоме: РТС, Нове варнице у Црној Гори због предлога да се вила Милочер врати Карађорђевићима, <https://www.rts.rs/vesti/region/4449118/karadjordjevici-crna-gora-imovina-.html>; приступ: 3.5.2022. године.

²⁷⁹ Д. Ранђеловић, *op.cit.*, стр. 222-231.

²⁸⁰ Више о овоме: Блиц, *Spisak nije mali - ovo su nekretnine u Crnoj Gori koje Karadordevici potražuju*, <https://www.blic.rs/vesti/politika/spisak-nije-mali-ovo-su-nekretnine-u-crnoj-gori-koje-karadordevici-potrazuju/h0сbгum>; приступ: 3.5.2022. године.

осталих, одузеле имовину и породици Карађорђевић и то Указом Председништва Президијума Народне скупштине ФНР Југославије У.бр.392 од 8. марта 1947. године²⁸¹.

3. Предмет реституције

Предмет натуралне реституције је постојећа непокретна имовина и то: маслињаци, шуме, шумско земљиште, стамбене зграде, стан, пословне просторије и пословне зграде, те неизграђено грађевинско земљиште. Закон предвиђа и једно интересантно решење када је у питању реституција неизграђеног грађевинског земљишта. Наиме, уколико је у време подношења захтева, „неизграђено грађевинско земљиште било предато јединици локалне самоуправе или неком другом, ради привођења намени у складу са планским актом, а вредност изведених радова прелази најмање трећину вредности од укупне вредности предвиђених радова, такво земљиште неће бити предмет натуралне реституције“.²⁸² Из овога следи да уколико би вредност привођења намени неизграђеног грађевинског земљишта износила 50.000 €, те уколико је земљиште у тренутку подношења захтева већ било предато локалној самоуправи или неком другом органу ради привођења намени, које су до тог тренутка већ извеле радове у вредности већој од трећине укупно планиране вредности радова (рецимо, уколико је локална самоуправа за радове на привођењу намени неизграђеног грађевинског земљишта издвојила до тренутка подношења захтева 35.000 €), такво земљиште не би могло бити предмет натуралне реституције.

Даље, према ЗПИО подржављено изграђено грађевинско земљиште не може бити предмет натуралне реституције, осим у случају када је на њему постојао објекат који се враћа бившем власнику. Посебно је интересантан став законодавца према коме изграђено грађевинско земљиште на коме се налази објекат који је постојао у време када је земљиште одузето, али које је услед улагања у објекат значајно добило на вредности, може бити предмет натуралног враћања само ако бивши власник плати износ за који је вредност имовине порасла услед улагања у објекат и уколико тај објекат није у својини физичких или правних лица, чији оснивач није држава.²⁸³

Предмет реституције могу бити и покретне ствари уколико нису проглашене за национално благо.²⁸⁴

²⁸¹ „Сл. лист ФНРЈ”, бр. 64/1947.

²⁸² Видети: чл. 15–17. ЗПИО.

²⁸³ Видети чл. 18. ЗПИО.

²⁸⁴ Чл. 13. ЗПИО.

ЗПИО директно наводи и која имовина и имовинска права не могу бити предмет реституције. Према овом закону не враћају се ствари: „које су изузете из правног промета или ако се на њима не може стећи право својине; уништене, нестале или до те мере оштећене за које би трошкови враћања у пређашње стање били већи од вредности ствари; које служе за обављање делатности државних органа, односно органа јединица локалне самоуправе (пословне зграде, пословне просторије); које представљају угоститељске објекте категорисане у прву и другу категорију од посебног републичког значаја; које служе за репрезентативне потребе државних органа, односно јединица локалне самоуправе; које служе за обављање делатности из области здравства, васпитања и образовања, културе и науке или других јавних служби; које су саставни део функционално или фактички, мрежа објеката и уређаја јавних предузећа из области енергетике, телекомуникација, комуналне инфраструктуре (градска гробља и капеле), саобраћаја (путеви, улице, паркови, споменици и сл.); грађевинско и градско-грађевинско земљиште које је у складу са законом и одговарајућим урбанистичким планом приведено намени; које би у случају враћања проузроковале штету или трошкове који превазилазе вредност имовине која је предмет враћања; на којима је физичко или правно лице стекло право својине у складу са законом; покретне ствари које су у складу са законом проглашене за национално благо; имовина која је приватизована у складу са законом или имовина која је у својини привредних друштава која су приватизована у складу са законом“.²⁸⁵

4. Модели реституције и обвезници враћања

По правилу имовина се враћа у натуралном облику. Уколико натурална реституција није могућа²⁸⁶, црногорски закон предвиђа да се имовина може вратити путем: натуралне супституције, обештећења (које може бити у виду новчане накнаде или обвезница) и обештећење у виду акција предузећа.

Црногорски законодавац је, као један вид обештећења, предвидео и доста ограничен модел натуралне супституције. Наиме, фонд за обештећење може, уколико је то могуће, понудити покретне или непокретне ствари у својини Фонда за обештећење бившим власницима, као накнаду за одузета имовинска права.²⁸⁷ Из овога проистиче могућност,

²⁸⁵ Чл. 12. ЗПИО.

²⁸⁶ О овоме је било речи у претходном поглављу.

²⁸⁷ Чл. 22. ст. 6 ЗПИО.

али не и обавеза Фонда да понуди бившим власницима покретне или непокретне ствари које су у својини Фонда, што представља широко дискреционо овлашћење једног органа, те могућност неједнаког поступања према различитим корисницима реституције.

Интересантан вид обештећења ЗПИО је предвидео и приликом реституције предузећа. Наиме, бивши власници одузетих предузећа имају право на враћање акција тих предузећа, уколико се у њима још увек налази имовина подржављеног предузећа. Ако у складу са ЗПИО враћање није могуће због заштите права власника, бивши власници имају право на обештећење.²⁸⁸

Право на обештећење има бивши власник који своју имовину не може вратити у натуралном облику, односно у оном стању у којем је она била и приликом одузимања. У том случају, бивши власник има право на обештећење и то: новчаним средствима која се плаћају из Фонда за обештећење пропорционално износу захтева у односу на укупна потраживања према Фонду, и путем обвезница. Износ укупног обештећења, који се исплаћује бившим власницима годишње, не може бити већи од 0,5% домаћег бруто производа (БДП) из претходне године за коју је он званично познат према подацима надлежне институције за статистику. Такође, укупан износ обештећења не може прећи 10% ДБП-а за време примене закона о реституцији. Обештећење се исплаћује подносиоцима захтева у једногодишњим ратама, чија се исплата врши 15. јула сваке године по коначним решењима достављеним Фонду за обештећење до 31. децембра претходне године, према расположивости средстава у Фонду, до њихове коначне исплате.²⁸⁹

За плаћање накнаде Фонд за обештећење издаје обвезнице које су номиноване у еврима у процењеном износу свих поднетих захтева бивших власника, с тим да се на ове обвезнице не обрачунава камата. Црногорски закон предвиђа и да се обвезнице могу користити за куповину акција, удела и друге имовине Републике Црне Горе и државних фондова за које Влада Црне Горе одреди да се могу куповати обвезницама Фонда, а могу се користити и за исплату пореских обавеза (приход Републике) бивших власника, односно њихових наследника. Интересантан је и став црногорског закона према коме након протекла рока од 36 месеци од дана стицања обвезница, власник обвезница (бивши власник или купац обвезница на тржишту) има право да врати обвезнице Фонду за

²⁸⁸ Чл. 21. ЗПИО.

²⁸⁹ Видети чл. 22. ст. 1-4 ЗПИО.

обештећење и да захтева поновно признање права на обештећење у новчаним средствима у износу враћених обвезница.²⁹⁰

Такође, треба нагласити да Фонд за обештећење има својство правног лица и широк спектар извора финансирања. Законодавац таксативно наводи изворе средстава Фонда за обештећење. Као извори средстава предвиђене су: „акције, које су по прописима о приватизацији привреде одређене у ове сврхе; обвезнице Републике Црне Горе; средства из кредита и друга средства која међународне организације одреде за ову намену; 10% од продаје државне имовине; 10% од продатих акција државних фондова; 7% средстава предузећа која се приватизују; приходи остварени по основу наплате ревалоризованог износа који плаћају бивши власници на основу одредаба из овог закона; приходи од продаје имовине у државној својини која је пренесена Фонду за обештећење и остали извори“.²⁹¹

Обвезници реституције су физичка или правна лица, осим ако су та лица стекла право својине у складу са Законом, те Република Црна Гора обезбеђивањем средстава у Фонду за обештећење.²⁹²

5. Поступак реституције

Поступак реституције покреће бивши власник подношењем захтева Комисији за реституцију, најкасније у року од 18 месеци од дана образовања Комисије у општини на чијој територији се налази имовина која је предмет реституције.²⁹³ Позитиван пример црногорски закон је дао и приликом дефинисања поступка подношења захтева за непокретност која је била у заједничкој својини или сусвојини. Наиме, уколико је на истој непокретности постојала заједничка својина или сусвојина, подношењем захтева било ког бившег власника може се покренути поступак натуралног враћања или обештећења.²⁹⁴

Уз захтев за реституцију имовине, подносилац захтева мора приложити и документацију из које се може недвосмислено утврдити правни основ одузимања исте и испуњење осталих услова за враћање одузете имовине. С тим у вези, црногорски закон наводи да је уз захтев неопходно приложити и: „податке о одузетој имовини, односно

²⁹⁰ Видети: чл. 25. ЗПИО.

²⁹¹ Чл. 44. ЗПИО.

²⁹² Видети: чл. 9. и чл. 10. ЗПИО.

²⁹³ Видети: чл. 27. ст. 1. ЗПИО.

²⁹⁴ Видети: чл. 27. ст. 2. ЗПИО.

адресу, локацију, површину и број листа непокретности; правни основ, начин и време подржављења; правни основ захтева; личне податке о наследницима или другим лицима која имају право на повраћај одузетих права; те друге доказе који су према мишљењу подносиоца захтева од значаја за вођење поступка“.²⁹⁵

У Црној Гори, по захтевима за реституцију, првобитно су решавале општинске комисије, а потом је из разлога економичности и веће ефикасности надлежност пренета на три првостепене комисије образоване у Подгорици (регионални центар за централну област Црне Горе), Бару (регионални центар за приморски део Црне Горе) и Бијелом Пољу (регионални центар за северни део Црне Горе). Свака комисија има по три члана који имају положај службених лица и овлашћени су за вођење поступка и обављање других радњи у поступку. По жалби против решења комисије решава посебна трочлана Комисија за жалбе коју образује Влада Црне Горе, а Закон не искључује могућност да се против одлуке те комисије води управни спор пред судом.²⁹⁶

6. Резултати реституције

Поступак реституције у Црној Гори тече веома споро. Са овом констатацијом сагласни су бивши власници, али и представници Европске комисије који у извештајима о напретку Црне Горе као један од проблема наводе и недостатак већег ангажовања и жеље надлежних органа да се поступак реституције приведе крају, те непоштовање препорука Саветодавног комитета Савета Европе да, по усвајању закона о верским слободама, наставе са реституцијом црквене имовине.²⁹⁷ С друге стране, у извештајима Владе Црне Горе истиче се да Црна Гора уредно и благовремено измирује обавезе према бившим власницима.²⁹⁸

Да је поступак реституције далеко од окончања, говори и чињеница да је Црна Гора једина од република бивше Југославије (изузимајући БиХ која још увек није кренула у решавање питања реституције) која није законски регулисала питање враћања имовине одузете црквама и верским заједницама²⁹⁹, а без решавања овог питања не може се

²⁹⁵ Чл. 29. ЗПИО.

²⁹⁶ Видети: Дирекција за реституцију Републике Србије, *op.cit.*, стр. 95.

²⁹⁷ Више о овоме: RTV, *Vlasti Crne Gore "zaboravile" na povracaj crkvene imovine*, https://www.rtv.rs/sr_lat/politika/vlasti-crne-gore-zaboravile-na-povracaj-crkvene-imovine_1086009.html; приступ: 3.5.2022. године.

²⁹⁸ <http://www.gov.me/naslovna>; приступ: 3.5.2022. године.

²⁹⁹ Више о овоме у IV глави, тачки 1, II дела дисертације.

говорити о општој реституцији, већ, напротив, *селективној* реституцији. У прилог томе да се у Црној Гори спроводи селективна реституција говори пример породице Карађорђевић³⁰⁰, али и мишљење бивших власника по којима је право на реституцију остварио један број државних функционера и њима блиских особа, док је истовремено многим грађанима то право ускраћено³⁰¹.

Од ступања на снагу ЗПИО, надлежне комисије су примиле укупно 10.848 захтева бивших власника за реституцију одузете имовине. Међутим, то право би могло да искористи више од 30.000 грађана да су имали правовремене информације о начину и условима подношења захтева. Фонду за обештећење бивших власника је од стране комисија за повраћај и обештећење достављено укупно 1.609 коначних решења, чија укупна вредност износи 229.481.285,98 евра. Према коначним решењима, од почетка примене Закона, до октобра 2019. године, бившим власницима је укупно исплаћено у новцу 36.320.671,80 евра. Сходно Закону извршена је емисија обвезница серија у износу од 105.000.000 евра, које су имале рок важења три године. Од напред наведене емисије, износ за који је трајно умањена обавеза државе према корисницима обештећења износи 18.528,502 евра. О емисије обвезница серије у укупној вредности од 210.000.000 евра, Фонд за обештећење је поступајући према захтевима корисника права на обештећење код Централног депозитарног клириншког друштва обавио регистрацију обвезница у укупној вредности од 90.696,17 евра. Укупан износ за који је трајно умањена обавеза Фонда за обештећење према бившим власницима је 142.473,027 евра, док укупан дуг према бившим власницима, по свим коначним решењима, која су достављена Фонду за обештећење од почетка примене закона, износи 87.008.258,18 евра.³⁰²

Из свега наведеног може се закључити да се поступак реституције у Црној Гори одвија далеко спорије од очекиваног, те да су неопходне значајније корекције закона о реституцији, и доношење новог закона који би, пре свега, омогућио враћање имовине црквама и верским заједницама. Тек у том случају би се могло говорити о општој реституцији и стварној жељи да се она приведе крају. На основу досадашњих резултата, окончање реституције у Црној Гори не може очекивати у скорој будућности.

³⁰⁰ Више о овоме у IV глави, тачки 2, II дела дисертације

³⁰¹ Више о овоме: ИН4С портал, Реституција: Још један доказ коруптивних радњи, <https://www.in4s.net/isplatitili-566-funkcionera/>; приступ: 3.5.2022. године.

³⁰² Више о овоме: Vijesti, Joksimović: Restitucija sporo ide, veliki broj građana onemogućen da ostvari pravo, <https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/402546/joksimovic-restitucija-sporo-ide-veliki-broj-gradana-onemogucen-da-ostvari-pravo>; приступ: 3.5.2022. године.

ГЛАВА 5

РЕСТИТУЦИЈА У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

1. Уводна разматрања

Босна и Херцеговина, коју су својатали хрватки и српски националисти, а Муслимани је сматрали својом прапостојбином, лежала је на *линији ватре* нарастајућих сукоба око наслеђа бивше Југославије. Управо зато је национализам ескалирао у локалној политици. Пошто је српска, хрватска и муслиманска национална политика управо у мултиетничким општинама водила снажну агитацију, локална штампа је убрзо била препуна пребацивања у вези са тим ко кога експлатише, угрожава и ко ће кога протерати.³⁰³

Ипак, највећи број муслимана, према последњим подацима из 1990. године, хтео је да се идентификује са бившом државом. Према тим подацима, у пролеће 1990. године 26% Словенаца, 48% Хрвата, 49% Албанаца, 68% Македонаца, 71% Срба, 80% Црногораца и 84% Муслимана сматрало је Југославију својом државом, али аутоматско испољавање етничко-политичке солидарности утицало је да нерелигиозни људи из Босне и Херцеговине убрзо у већем броју подрже партију исламистичког карактера.³⁰⁴

Страх од губитка сопственог идентитета довео је до тога да Босна и Херцеговина дана 24. децембра 1991. године заједно са Македонијом, Словенијом у Хрватском, затражи и добије признање од Европске заједнице.³⁰⁵

Оно што је претходило изласку Босне и Херцеговине из Југославије, свакако се може дефинисати као највећи сукоб зараћених страна на простору бивше државе након Другог светског рата. Неопходност укључивања међународне заједнице у решавање сукоба довео је до њеног учествовања у креирању нових граница и нових подела на територији Босне и Херцеговине, које су започете тзв. *Дејтонским споразумом* 21. новембра 1995. године, док је формално потписивање мировног уговора у Паризу обављено 14. децембра 1995. године. Иако је остала у својим предратним границама као јединствена држава (муслимански захтев), БиХ је ипак била подељена на два независна дела земље (српски захтев). Федерација Босна и Херцеговина, којом су управљали Хрвати и Муслимани, добила је 51% територије, али је била састављена од компликованог система кантона

³⁰³ Видети: М. Ж. Чалић, *op.cit.*, стр. 373 и даље.

³⁰⁴ *Ibid.*, стр. 370.

³⁰⁵ Више о овоме у: S. Woodward, *Balkan tragedy. Chaos and dissolution after Cold War*, The Brookings Institution, Washington D.C. 1995.

(хрватски захтев), док је Република Српска остала као посебан део државе и добила 49% територије. Централна власт у Сарајеву добила је само мали број надлежности као што су: спољна политика, питање држављанства и монетарна политика, док су ентитети добили своју валуту, полицију и војску.³⁰⁶

Недостатак концензуса око најважнијих питања и својатање надлежности Федерације и ентитета довели су до тога да Босна и Херцеговина остане једина република бивше Југославије која није кренула у решавање питања реституције.³⁰⁷ С тим у вези, предмет разматрања у овом делу дисертације биће разлози за недоношење закона о реституцији и статистички приказ подржављене имовине у Босни и Херцеговини.

2. Подржављена имовина у Босни и Херцеговини

Питање реституције у Босни и Херцеговини присутно је у јавности и на свим нивоима власти, али је, и поред одређених покушаја, и даље нерешено. Република Српска је усвојила Закон о враћању одузете имовине и обештећењу 2000. године³⁰⁸, али је исти суспендован одлуком високог представника за БиХ, који је стао на становиште да ту област треба уредити јединствено на нивоу целе државе. Из истих разлога, на интервенцију високог представника у Парламенту Федерације БиХ 2002. године повучен је из процедуре Предлог ентитетског закона о реституцији.³⁰⁹

Имајући у виду чињеницу да представници међународне заједнице у БиХ чврсто заступају став да би питање денационализације требало уредити на нивоу целе државе, 2001. године на основу одлуке Вијећа министара³¹⁰ од стране Министарства за цивилне послове формирана је радна група са задатком да припреми оквирни закон о реституцији, али тај закон није ни објављен нити је усвојен. Потом, јула 2007. године у парламентарну процедуру ушао је модификован Предлог закона о денационализацији који на седници Парламента БиХ, 25. фебруара 2008. године, није добио потребну већину нити је усвојен. Након тога, Министарство правде БиХ је почетком јула 2009. године изашло у јавност са новим предлогом текста Закона о денационализацији, али ни тај Закон није усвојен, те је

³⁰⁶ Видети: М. Ж. Чалић, *op.cit.*, стр. 402 и даље.

³⁰⁷ Поред Босне и Херцеговине, ни Албанија није кренула у решавање питања реституције. То су једине државе у Европи које враћање имовине бившим власницима нису ни започеле.

³⁰⁸ „Службени гласник“ Републике Српске бр. 13/2000.

³⁰⁹ Видети: Дирекција за реституцију Републике Србије, *op.cit.*, стр. 90.

³¹⁰ Вијеће министара је орган извршне власти Босне и Херцеговине који врши своја права и дужности као владине функције, у складу са Уставом БиХ, законима и другим прописима Босне Херцеговине. Видети: https://www.vijeceministara.gov.ba/Default.aspx?langTag=sr-SP-Cyrl&template_id=91&pageIndex=1; приступ: 3.5.2022. године.

и поред одређених напора највиших органа власти да се питање реституције реши, Босна и Херцеговина остала једина република бивше заједничке државе која није регулисала питање реституције.³¹¹

Босна и Херцеговина у поступку реституције треба да врати физичким и правним лицима 15.592 поседа који су подржављени након 1945. године, површине од 90.682 ха. Ради се о пољопривредном земљишту, шумама и шумском земљишту, које је по власничкој структури у највећем делу било у својини физичких лица. Наиме, колонисти су приликом пресељења на нова имања, по правилу у Славонији и Војводини, оставили и предали држави земљиште у површини од 20.195 ха (3.802 сељачка поседа). Из својине физичких лица у току аграрне реформе експроприсан је 321 посед у укупној површини од 12.733 ха. Од неземљорадника је одузето 1.608 поседа у површини од 11.306 ха, а од земљорадника који су имали преко дозвољеног земљишног максимума одузето је 260 поседа у површини од 4.226 ха. Од цркава и верских заједница одузет је 121 посед, односно 5.606 ха. Од банака, привредних друштава и других правних лица одузето је и подржављено 149 поседа (укупно 3.800 ха). Значајне земљишне површине одузете су и путем конфискације, на основу правноснажних судских пресуда које су изрицане на основу послератних закона: 1.960 поседа (9.049 ха). У наведене податке није укључено пољопривредно земљиште које је одузето по основу Закона о пољопривредном земљишном фонду из 1953. године, као ни конфисковано земљиште одузето по прописима о обавезном откупу производа, нити грађевинско земљиште национализовано по прописима о национализацији. Овоме треба додати и национализоване зграде, куће и станове, као и пословне зграде и пословне просторије и друге непокретности.³¹²

Према различитим проценама, у Босни и Херцеговини је вредност имовине која чека на реституцију између 55 и 80 милијарди конвертабилних марака (између 27 и 41 милијарди евра). У то се убраја имовина верских заједница и цркава, али и имовина грађана.³¹³

Закон о реституцији који на путу ка Европској унији држава мора донети и даље представља само политичко обећање. Имајући у виду значај реституције како за бивше власнике тако и за друштво у целини, остаје сумња да се иза популистичких изјава о питању надлежности за спровођење поступка реституције, заправо крије страх

³¹¹ Видети: Дирекција за реституцију Републике Србије, *op.cit.*, стр. 91.

³¹² Видети: <https://projuris.org/pravna-edukacija/denacionalizacija/denacionalizacija-u-regionu/>; приступ: 3.5.2022. године.

³¹³ Видети: Radio Slobodna Evropa, Zamrznuta restitucija u BiH, <https://www.slobodnaevropa.org/a/zamrznuta-restitucija-u-bih/29177280.html>; приступ: 3.5.2022. године.

политичких елита у Републици Српској и у Федерацији Босне и Херцеговине да се ухвате у коштац са решавањем овог изузетно осетљивог питања.

ТРЕЋИ ДЕО

НОРМАТИВНА АНАЛИЗА РЕСТИТУЦИЈЕ ПРЕ ДОНОШЕЊА ЗАКОНА О ВРАЋАЊУ ОДУЗЕТЕ ИМОВИНЕ И ОБЕШТЕЋЕЊУ

Реституција у виду новчаног обештећења за одузету имовину почела је непосредно након завршетка Другог светског рата, али се односила искључиво на стране држављане и страна правна лица. У Републици Србији, као правном сукцесору³¹⁴ бивше заједничке државе, примењују се бројни међународни уговори о обештећењу, који су закључивани у периоду од 1948. до 1983. године. Путем закључених 29 билатералних (двостраних) међународних уговора о обештећењу национализоване имовине, права и интереса страних лица обештећени су држављани 19 држава и то: Аргентине, Аустрије, Белгије, Чешке, Словачке, Чилеа, Данске, Француске, Грчке, Холандије, Италије, Израела, Луксембурга, Мађарске, Норвешке, Сједињених Америчких Држава, Швајцарске, Чешке, Турске и Велике Британије. Уговор са Великом Британијом од 23. децембра 1948. године односи се и на држављане: Северне Ирске, Канаде, Аустралије, Новог Зеланда, Јужноафричке Републике, Индије, Пакистана, Шри Ланке (Цејлона), као и на друге данас суверене државе Британског Комонвелта: Бахами, Барбадос, Белизе, Гренада, Јамајка, Папуа Нова Гвинеја, Св.Луција, Соломонска острва и др., тако да је уговорном регулативом у овој области „покривено“ скоро педесетак држава. Са неким државама закључено је и по неколикоуговора: по два (ЧССР и Турска), по три (Белгија, Француска, САД), а са Италијом су закључена четири билатерална уговора која регулишу предметну област.³¹⁵

Пре доношења *општег* Закона о враћању одузете имовине и обештећењу 2011. године, у Републици Србији се почев од 1990. године спроводила тзв. *делимична реституција* којом је створена правна могућност да се појединим бившим власницима врати одузета имовина. Корисници те реституције су: 1) сељаци и ситне занатлије, којима је конфисковано земљиште и друга имовина због неизвршавања обавезе из обавезног откупа пољопривредних производа у периоду после 1945. године; 2) пољопривредници,

³¹⁴ Према Бечкој конвенцији о сукцесији држава у односу на уговоре од 23.8.1978. године, израз *сукцесија државе* означава замену једне државе другом у погледу одговорности за међународне односе једне територије, док израз *држава сукцесор* означава државу која је заменила другу државу приликом сукцесије држава. Видети: Закон о ратификацији Бечке конвенције о сукцесији држава у односу на уговоре („Сл.лист СФРЈ – Међународни уговори“, бр. 1/80).

³¹⁵ Видети: В. Тодоровић, С. Рајић, С. Секулић, *Реституција*, ProJuris, Београд, 2014, стр. 17.

који су били власници делова сеоских утрина, пашњака, шума и имовинских заједница; 3) села, која су била власници експроприсаних сеоских утрина, пашњака, шума, земљишних заједница и граничарских имовинских општина; 4) задруге, које су имовину стекле својим радом и пословањем; 5) бивши власници неизграђеног грађевинског земљишта; 6) цркве и верске заједнице, којима је имовина одузета без накнаде после 1945. године.³¹⁶

Делимична реституција заснована је на персоналном критеријуму и уређена је кроз више закона као што су: 1) Закон о условима и начину враћања имовине стечене радом и пословањем задруга после 1. јула 1953. године³¹⁷; 2) Закон о начину и условима признавања и враћања земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом због неизвршених обавеза из обавезног откупа пољопривредних производа³¹⁸; 3) Закон о враћању утрина и пашњака селима на коришћење³¹⁹; 4) Закон о планирању и изградњи из 2003. године³²⁰; 5) Закон о планирању и изградњи из 2009. године³²¹ б) Закон о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама³²².

Полазећи од тога да реституција у Републици Србији није започета доношењем тзв. *општег* закона о реституцији³²³ 2011. године, већ се у појединим облицима јавља од 1990. године, предмет анализе у овом делу рада биће реституција кроз законску регулативу која је претходила доношењу Закона о враћању одузете имовине и обештећењу.

³¹⁶ *Ibid.*, стр. 18.

³¹⁷ „Сл. гласник РС“, бр. 46/90.

³¹⁸ „Сл. гласник РС“, бр. 18/91, 20/92 и 42/98.

³¹⁹ „Сл. гласник РС“, бр. 16/92.

³²⁰ „Сл. гласник РС“, бр. 47/03, 34/06

³²¹ „Сл. гласник РС“, бр. 72/09, 81/09, 24/11 и 121/12.

³²² „Сл. гласник РС“, бр. 46/06.

³²³ У домаћој правној пракси и литератури се као синоним за Закон о враћању одузете имовине и обештећењу често користи израз *закон о реституцији*.

ГЛАВА 1
АНАЛИЗА ЗАКОНА О УСЛОВИМА И НАЧИНУ ВРАЋАЊА ИМОВИНЕ
СТЕЧЕНЕ РАДОМ И ПОСЛОВАЊЕМ ЗАДРУГА ПОСЛЕ 1. ЈУЛА 1953.
ГОДИНЕ (1990)

1. Уводна разматрања

Задруга је добровољно, отворено, самостално друштво којим управљају њени чланови, а својим радом и другим активностима или коришћењем њених услуга, на темељу заједништва и узајамне помоћи остварују своје појединачне и заједничке интересе и остварују циљеве због којих је задруга основана. Чланови задруге су особе које непосредно учествују у њеном раду или користе њене услуге.³²⁴ Слична дефиниција задруге дата је и у самом Закону о задругама³²⁵ (у даљем тексту: ЗОЗ) у коме се наводи да је задруга правно лице, које представља посебан облик организовања физичких лица која пословањем на задружним принципима остварују своје економске, социјалне, културне и друге интересе и која управљају и контролишу пословање задруге.³²⁶ У задрузи могу да коегзистирају задружна својина, чији је титулар задруга, и друштвена, односно државна својина, чији задруга може бити само корисник. Познато је да су задружна својина³²⁷ и друштвена својина³²⁸ два засебна својинска облика и за њих су важили различити прописи.

³²⁴ Видети: <http://www.zdravasrbija.com/lat/Zdrava%20Srbija/1008-STA-JE-ZADRUGA-I-ZASTO.php>; приступ: 26.6.2022. године.

³²⁵ „Сл. гласник РС“, бр. 112/2015.

³²⁶ Чл. 2. ЗОЗ.

³²⁷ Задружна својина представља један од облика права својине који има одређене карактеристике у односу на друге својинске облике. Имовину задруге чине, право својине на покретним и непокретним стварима, новчаним средствима, хартијама од вредности и друга имовинска права које је задруга стекла пословањем или другим правним послом и представља имовину у задружној својини. Имовина задруге образује се из улога или чланарине задругара, средстава остварених радом и пословањем задруге и средстава које је задруга стекла на други дозвољен начин. Имовина задруге је у задружној својини. Задруга управља, користи и располаже својом имовином, у складу са законом, уговором о оснивању, односно задружним правилима. У случају продаје непокретне имовине у задружној својини, средства остварена од продаје те имовине не могу се поделити задругарима и запосленима, односно не могу се исплаћивати задругарима или запосленима по основу чланства у задрузи, улога или по правима из радног односа. Видети: чл. 53. ЗОЗ.

³²⁸ Друштвена својина је назив који се у домаћем праву користи за социјалистичку имовину која је уведена након Другог светског рата. Полазећи од социјалистичке идеологије да најважнија добра треба да припадају свим члановима друштва као посебан облик својине дефинисана је друштвена својина. Основно овлашћење из друштвене својине је право коришћења које обухвата и право располагања. Више о друштвеној својини у: Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *op.cit.*, стр. 101.

По окончању Другог светског рата, по моделу који је важио у Совјетском савезу, у бившој Југославији кренуло се са оснивањем земљорадничких задруга.³²⁹ Након педесетих година 20. века, имовина тих задруга је преношена другим корисницима и то често без накнаде. Доношењем Закона о условима и начину враћања имовине стечене радом и пословањем задруга после 1. јула 1953. године (у даљем тексту: ЗУН) 1990. године, започиње процес враћања задружне имовине задругама.³³⁰ Својински односи на непокретној имовини реституисани су ЗУН-ом, тако што су затечена друштвена пољопривредна предузећа која су у оквиру своје имовине имала и раније од задруга одузето земљиште, зграде и др. обавезана исте да врате земљорадничким задругама чија је та имовина раније и била.³³¹

Враћање задружне имовине било је предвиђено и савезним Законом о задругама³³², који је престао да важи ступањем на снагу новог ЗОЗ-а.

2. Законски услови за враћање задружне имовине

ЗУН је предвиђао да ће имовина стечена радом и пословањем задруга и задругара после 1. јула 1953. године, која је организационим, односно статусним променама пренета без накнаде другим корисницима на основу документованог захтева бити враћена тим задругама, односно њиховим правним следбеницима, те да пословне и стамбене зграде које су, од 1. јула 1953. године до 31. децембра 1965. године биле у власништву задружних савеза, а касније без накнаде пренете другим корисницима, на основу документованог захтева буду враћене тим савезима.³³³ Задруга, односно њен правни следбеник и задружни савез подносили су документовани захтев општинском органу управе надлежном за имовинскоправне послове, према месту где се имовина

³²⁹ Непосредно након завршетка Другог светског рата, Моша Пијаде је као председник Аграрног савета ФНРЈ заступао мишљење да је неопходно уочити разлику између жеље за заједничком обрадом земље, која се може реализовати када се зна колика је чија површина и правих задруга у којима је сва земља осим окућнице заједничка имовина. *Ми хоћемо да сељак добије земљу и да је добије као својину. Када му је она такорећи дата и он постане њен власник, може ако хоће да са другима уђе у задругу, одлучујући при томе заједнички, на какву основицу да задругу поставе.* Видети: С. Јуриша, Аграрна политика и проблеми колективизације у Југославији у вријеме сукоба КПЈ с Информбироом, *Časopis za suvremenu povijest*, Vol.15, No. 1, Загреб, 1983, стр. 59.

³³⁰ Видети: Д. Милков, Улога управе у поступку враћања задружне имовине, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, Нови Сад, 2015, стр. 469-482.

³³¹ Видети: Дирекција за реституцију Републике Србије, *op. cit.*, стр. 82.

³³² „Сл. лист СФРЈ“, бр. 3/90.

³³³ Чл. 1. ЗУН.

налази. Уколико се имовина налазила на територији две или више општина, захтев се подносио републичком органу управе надлежном за имовинскоправне послове.³³⁴

Интересантан је став тадашњег законодавца којим је предвиђено да се захтев подноси у року од две године, од дана ступања на снагу ЗУН-а, односно од дана оснивања задруге, уколико се задруга организује након ступања на снагу ЗУН-а, али се у сваком случају захтев није могао поднети по протеклу пет година од дана ступања на снагу ЗУН-а.³³⁵ Уз захтев су морали бити назначени: 1) имовина која се предлаже за враћање, њен садашњи корисник и основ за подношење захтева; 2) подаци о имовини коју није могуће вратити услед промена, за коју подносилац захтева тражи накнаду; 3) време када је имовина организационим, односно статусним променама пренета без накнаде другим корисницима. Уз то, неопходно је било поднети и: доказ да је подносилац захтева овлашћен за подношење таквог захтева; извод из јавних књига у којима се уписује право својине на непокретности, који садржи податке о имовини за коју се предлаже враћање, а ако такве књиге не постоје, катастарски подаци; доказ да су пословне и стамбене зграде, у периоду од 1. јула 1953. године до 31. децембра 1965. године, биле у власништву задружног савеза који је поднео захтев.³³⁶

Из наведеног следи да је ЗУН дефинисао четири основна услова која су морала бити кумулативно испуњена како би задружна имовина била враћена задругама, односно њиховим правним следбеницима. Најпре, имовина је морала бити стечена радом и пословањем задруга и задругара после 1. јула 1953. године; организационим, односно статусним променама морала је бити пренета без накнаде³³⁷ другим корисницима; пословне и стамбене зграде, које су биле у власништву задружних савеза у периоду од 1. јула 1953. године до 31. децембра 1965. године, морале су без накнаде бити пренете другим корисницима. Како се враћање имовине вршило по захтеву задруга, односно

³³⁴ Чл. 2. ЗУН.

³³⁵ Чл. 3. ЗУН.

³³⁶ Чл. 4. ЗУН.

³³⁷ Уколико је задружна имовина пренета уз накнаду другом кориснику, онда се на такав случај није могао применити члан 1. ЗУН-а. Међутим, у ЗУН-у се изричито не уређује питање које се тиче оних случајева у којима је та имовина касније уз накнаду отуђена трећем субјекту, било самостално или кроз продају правног лица које је правни следбеник онога коме је имовина пренета. Имајући у виду то, може се закључити да је интенција законодавца била да се имовина одузме од онога коме је без накнаде пренета и врати ономе коме је била одузета. То би исто важило и за правног следбеника корисника коме је пренето без накнаде ако је и он до имовине без накнаде дошао. Непостојање накнаде увек је битан услов. Но, одузимање имовине није могуће од власника који је купио непокретне ствари или је, пак купио читаво правно лице које је стекло својину на непокретностима, без обзира на основ по којем је претходник дошао до задружне имовине. У том случају, онај коме је задружна имовина била одузета могао би само да тражи новчану противвредност од субјекта коме је имовина била пренета без накнаде, а који је имовину касније отуђио уз накнаду. Више о накнади као битном услову реституције у: Д. Милков, *op. cit.*, стр. 474.

њихових правних следбеника, неопходно је било подношење документованог захтева за враћање одузете имовине. Кумулативним испуњењем ових услова задруге, односно њихови правни следбеници, стицали су право на повраћај имовине.

3. Поступак и модели реституције

Поступак враћања имовине према одредбама ЗУН-а, како је наведено, покретао се подношењем документованог захтева општинском, односно републичком органу надлежном за имовинскоправне послове, од стране лица које је овлашћено за подношење таквог захтева. По добијању захтева, надлежни орган био је дужан да без одлагања размотри захтев и приступи споразумевању странака (из овога се може закључити да су тадашњи управни органи у овом поступку имали и својеврсну улогу посредника, односно медијатора³³⁸). Уколико би се закључио споразум, у њему је морала бити дефинисана имовина која се враћа, односно накнада која се плаћа као и рок у коме су странке дужне да испуне обавезу. Уколико се није могла вратити целокупна имовина, ЗУН је предвиђао и могућност враћање дела имовине, а закључени споразум о враћању целокупне или дела имовине, као и споразум о одређивању накнаде за одузету имовину, имао је снагу извршне исправе.³³⁹ Битно је навести и то да је корисник непокретности чије се враћање тражило, имао право на накнаду за рад и уложена средства у повећању вредности предметне непокретности.³⁴⁰

ЗУН је такође предвиђао да, уколико надлежни орган управе утврди да нису испуњени услови за враћање имовине, или није дошло до закључења споразума у року од два месеца од дана подношења захтева, исти је био у обавези да без одлагања све списе предмета доставити месно надлежном општинском суду који је у ванпарничном поступку³⁴¹ одлучивао о захтеву.³⁴²

³³⁸ „Медијација (посредовање) је поступак, без обзира на назив, у којем стране добровољно настоје да спорни однос реше путем преговарања, уз помоћ једног или више посредника, који странама помажу да постигну споразум.“ Видети: чл. 2 Закона о посредовању у решавању спорова („Сл. гласник РС“, бр. 55/2014). Видети елаборацију правног појма медијације и начела поступка медијације у: А.Мојашевић, *Економска анализа медијације: теоријско-емпиријска студија*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, 2014, стр.18-23.

³³⁹ Чл. 5. ЗУН.

³⁴⁰ Чл. 7. ЗУН.

³⁴¹ Пошто се по правилима парничне процедуре поступа када је у питању решавање грађанскоправних спорова, ванпарнични поступак се примењује у свим осталим грађанским стварима у којима постоји потреба за пружањем грађанскоправне заштите. То је и разлог што се ванпарнични поступак обично назива неспорним поступком, због чега се и у овој материји одлучује у ванпарничном поступку. Више о ванпарничном поступку у Г. Станковић, *Грађанско процесно право*, Правни факултет у Нишу, Pelikan Print, Ниш, 1998, стр. 490 и даље.

³⁴² Чл. 6. ЗУН.

За разлику од данас важећег *опшетг* закона о реституцији који не познаје супституцију као модел враћања одузете имовине³⁴³, ЗУН је као моделе реституције предвидео натуралну реституцију (која је имала примат), обештећење у виду новца и супституцију. Наиме, у случају да непокретност није било могуће вратити услед промена (арондација, комасација или друге мере уређења земљишта, промена намене пословне или стамбене зградом и сл.), подносилац захтева имао је право да тражи новчану противвредност имовине, која се одређивала према прометној вредности имовине (по тадашњим прописима о промету непокретности у време враћања), док се корисник предметне непокретности могао ослободити те обавезе враћањем друге непокретности сличних својстава или намене.³⁴⁴ Управо у овом последњем случају, реч је о супституцији.

4. Закључна разматрања

Као што је речено у уводним разматрањима у задрузи могу да коегзистирају задружна и друштвена својина. Циљ и смисао ЗУН-а, а касније и ЗОЗ-а³⁴⁵ није била да друштвена својина буде трансформисана, односно приватизована поклањањем исте задрузи, већ да се задрузи врати њено изворно задружно власништво којег је била лишена након што је исто без накнаде пренето другим корисницима.³⁴⁶

Треба истаћи и то да су законска решења предвиђена првобитно ЗУН-ом, а касније и ЗОЗ-ом, створила у пракси доста проблема и то посебно из два разлога: прво, зато што су групе грађана без икаквих задругарских мотива оснивале нове задруге са искључивим циљем да стекну власништво над великим комплексима земље у друштвеном власништву, и друго, што су потенцијални потражиоци те имовине, па чак и државни органи који су решавали питање враћања задружне својине, олако и произвољно тумачили и мешали појмове задружног и друштвеног власништва.³⁴⁷ Такође, са аспекта реституције проблем представља и могућа приватизација друштвене својине, јер су

³⁴³ Више о овоме у првом делу рада.

³⁴⁴ Чл. 8. ЗУН.

³⁴⁵ ЗОЗ предвиђа могућност враћања задругама изворне задружне имовине под условима да је иста била у власништву задруга после 1. јула 1953. године, да је организационим односно статусним променама или на други начин пренета другим корисницима који нису задруге, као и да је тај пренос био без накнаде (чл. 95. ЗОЗ-а). Предмет враћања по истом закону може бити само имовина која је била у власништву задруга, тј. задружно власништво настало из удела задругара, чланарине задругара, средстава остварених радом и пословањем задруге и средстава остварених на други начин: поклоном, задужбином, разменом и сл. (чл. 49. ст. 2. ЗОЗ-а). Више о овоме: В. Тодоровић, С. Рајић, С. Секулић, *op. cit.*, стр. 20.

³⁴⁶ Видети: Дирекција за реституцију Републике Србије, *op. cit.*, стр. 82.

³⁴⁷ *Ibid.*

пољопривредне задруге присвајале земљиште које је одузето аграрном реформом, а потом то исто земљиште прометовале, остављајући бивше власнике без могућности натуралног враћања одузете имовине.³⁴⁸

³⁴⁸ *Ibid.*, стр. 83.

ГЛАВА 2

АНАЛИЗА ЗАКОНА О НАЧИНУ И УСЛОВИМА ПРИЗНАВАЊА И ВРАЋАЊА ЗЕМЉИШТА КОЈЕ ЈЕ ПРЕШЛО У ДРУШТВЕНУ СВОЈИНУ ПО ОСНОВУ ПОЉОПРИВРЕДНОГ ЗЕМЉИШНОГ ФОНДА И КОНФИСКАЦИЈОМ ЗБОГ НЕИЗВРШЕНИХ ОБАВЕЗА ИЗ ОБАВЕЗНОГ ОТКУПА ПОЉОПРИВРЕДНИХ ПРОИЗВОДА (1991)

1. Уводна разматрања

Селјаци и други мали произвођачи којима је непокретна имовина конфискована због неиспуњења прописане норме обавезног откупа³⁴⁹ производа или одузета због прекорачења својинског агрног максимума, добили су прилику за реституцију по Закону о начину и условима признавања и враћања земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом због неизвршених обавеза из обавезног откупа пољопривредних производа (у даљем тексту: ЗНУ).³⁵⁰ ЗНУ је предвидео могућност да се ранијим власницима или њиховим правним следбеницима врати земљиште одузето по два основа. Прво, земљиште које је конфисковано због неизвршених обавеза из обавезног откупа пољопривредних производа Законом о сузбијању недопуштене трговине, недопуштене шпекулације и привредне саботаже³⁵¹. Друго, предмет враћања било је од земљорадника без накнаде одузето и подржављено обрадиво пољопривредно земљиште изнад 10 ха, по Закону о пољопривредном земљишном фонду друштвене својине и додељивању земље пољопривредним организацијама³⁵², којим је утврђен земљишни максимум на 10 ха.³⁵³

³⁴⁹ Откуп је као привремена мера у привреди озакоњен одмах по окончању рата. Разлог је нађен у чињеници да је рат уништио пољопривредну производњу, те је било неопходно увести мере којима би се обезбедила прехрана становништва. Видети: Новости, ЧВРСТА РУКА ПАРТИЈЕ У ВРЕМЕ ОБАВЕЗНОГ ОТКУПА: Феномен репресије на селу у Србији од 1945. до 1953. године, <https://www.novosti.rs/c/drustvo/vesti/1202892/istorijski-dodatak-vecernje-novosti>; приступ: 26.6.2023. године.

³⁵⁰ Иницијатива да се врати конфискована земља потекла је од селјака из Бачког Петровца, који су 1991. године први демонстративно посетили покрајинског министра за пољопривреду и тражили да им се њихова земља безусловно врати. Њихов захтев је усвојен. Према мишљењу Гулана, потпуно је сазрело убеђење да се мора вратити земљиште које је одузето и по другим основама, али да се притом мора поштовати генеза настанка друштвене, односно државне својине, чиме ће се осигурати праведност, безбедност и мир у земљи. Видети: Б. Гулан, *op. cit.*, стр. 14 и даље

³⁵¹ „Сл. лист ДФЈ“, бр. 26/45 и „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 56/46 и 74/46.

³⁵² „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 22/53; „Сл. лист СФРЈ“, бр. 10/65; „Сл. лист СРС“, бр. 51/71 и 52/73 и „Сл. лист САПВ“, бр. 26/72.

³⁵³ Видети: В. Тодоровић, С. Рајић, С. Секулић, *op. cit.*, стр. 18.

Прецизни подаци о враћеној површини пољопривредног земљишта по овом закону нису познати, с обзиром на то да није успостављена централна евиденција враћене имовине, али постоје подаци према којима је у Републици Србији сељацима враћено око 150.000 ha, од чега само у Војводини 117.028 ha.³⁵⁴

2. Законски услови за враћање одузете имовине

ЗНУ је прописивао да је предмет враћања било земљиште које се налазило у друштвеној својини³⁵⁵ на дан подношења захтева. У случају да су таквом земљишту били изграђени објекти трајног карактера³⁵⁶ чија је вредност превазилазила вредност тог земљишта или су били подигнути трајни засади у комплексу већем од 3 ha који су млађи од 15 година, као и земљиште које се користило као фудбалско игралиште (спортски терени), ранијем сопственику на име накнаде давало се у својину друго одговарајуће земљиште (по површини и квалитету), а ако таквог земљишта нема, односно ако се није могло обезбедити, исплаћивала се новчана накнада у висини тржишне вредности, уколико се странке у поступку нису другачије споразумеле.³⁵⁷ Дакле, један од услова да се одузето земљиште врати ранијем власнику, односно његовом правном следбенику у природи, јесте да је исто било у друштвеној својини на дан подношења захтева.³⁵⁸

Занимљив је став тадашњег законодавца којим је било омогућено враћање и изграђеног земљишта. Наиме, из напред наведеног следи да уколико би на земљишту које је предмет враћања био изграђен објекат чија вредност није прелазила вредност земљишта, бивши власник одузетог земљишта имао би право на повраћај тог земљишта. Оно што законодавац није прецизно регулисао јесте питање објекта који се налазио на том земљишту, односно да ли се бившем власнику у својину поред земљишта предавао и на том земљишту изграђени објекат, као и да ли је бивши власник био у обавези да тадашњем кориснику³⁵⁹ предметног објекта исплати одређену накнаду. Идентично

³⁵⁴ Подаци преузети из: С. Глишић, *Анализа базе података о пријављеној одузетој имовини*, часопис *Hereticus*, Београд, 2008, стр. 75.

³⁵⁵ О друштвеној својини било је више речи у претходној глави.

³⁵⁶ Дакле, интенција законодавца била је да предмет враћања одузете имовине може бити земљиште на коме се налазе објекти привременог карактера (монтажни или полумонтажни објекти који брзо могу бити постављени али и уклоњени).

³⁵⁷ Чл. 1. ст. 2. и ст. 3. ЗНУ.

³⁵⁸ Видети: И. Бабић, *op. cit.*, стр. 180 и даље.

³⁵⁹ Имајући у виду, како је то у претходном делу рада дефинисано, да је предмет враћања по одредбама ЗНУ-а, земљиште које се налазило у друштвеној својини на дан подношења захтева, аутор се определио за термин *корисник*, с обзиром на то да су носиоци друштвене својине били радне организације, друштвено-политичке заједнице и друга друштвено-правна лица, која су предметну имовину морала користити у

питање може се поставити и када је у питању земљиште на коме су били подигнути трајни засади у комплексу мањем од 3 ha, а који су старији од 15 година. Према мишљењу аутора ранији сопственик је био у обавези да имаоцу права на објекту чија вредност није прелазила вредност земљишта, као и имаоцу права на земљишту на коме су били подигнути трајни засади у комплексу мањем од 3 ha, а који су старији од 15 година, на име накнаде исплати одговарајућу накнаду.

3. Поступак и модели реституције

Поступак по захтеву за враћање земљишта водила је и решење доносила комисија коју је формирао министар пољопривреде, шумарства и водопривреде на предлог скупштине општине. Комисију су чинили председник комисије и четири члана која су имала заменике. ЗНУ је прецизно дефинисао и стручне квалификације, односно занимање које су морали имати председник и чланови комисија. Тако је за председника комисије морао бити именован судија (дакле правник), а за чланове: један геодетски стручњак, један дипломирани инжењер пољопривреде и два члана из састава скупштине општине. Раду комисије су присуствовала и два грађана из места на чијем се подручју налазило земљиште које је било предмет захтева, док је стручне и административне послове за потребе комисије обављао општински орган управе надлежан за имовинскоправне послове.³⁶⁰

Бивши власник је подносио захтев комисији преко надлежног органа управе, према месту где се земљиште налазило, најкасније у року од десет година³⁶¹ од дана ступања на снагу закона. У случају да је одузето земљиште било у својини породичне задруге, односно у другим облицима заједничке својине, захтев су могла поднети лица која су била чланови те заједнице, односно правни следбеници тих лица.³⁶²

Уз захтев се подносила одлука (решење, пресуда, односно други одговарајући акт или изјава сведока) о одузимању земљишта чије се враћање тражило, доказ о исплаћеној накнади, извод из земљишних и других јавних књига у којима су била уписана права на том земљишту, доказ, односно податак о чињеници код кога се земљиште налазило у

интересу друштвене заједнице, а не у сопственом интересу, те би употреба другог термина рецимо *власник*, била погрешна.

³⁶⁰ Чл. 2. ЗНУ.

³⁶¹ За разлику од других закона који су се односили или се односе на враћање одузете имовине (било делимичне или опште реституције), ЗНУ се издваја по томе што је предвиђао најдужи рок за подношење захтева.

³⁶² Чл. 3. ЗНУ.

тренутку подношења захтева, као и други докази који су били од значаја за одлучивање. Уколико подносилац захтева није располагао наведеном документацијом, орган управе био је дужан да документацију прибави по службеној дужности. Исти орган био је у обавези да по пријему захтева предложи упис у земљишној³⁶³ или другој јавној књизи, у којима су се уписивала права на непокретностима, да је покренут поступак враћања земљишта.³⁶⁴ Странкама, у смислу ЗНУ-а, сматрали су се ранији сопственик, с једне стране, и општина и пољопривредна, односно друга организација, код које се одузето земљиште налазило (која је исто отуђила из друштвене својине), с друге стране.³⁶⁵

Током основаног³⁶⁶ поступка враћања имовине комисија је могла утврдити следеће: да је захтев основан, да су испуњени услови за враћање одузетог земљишта, те да бившем власнику припада право на натуралну реституцију, и да је захтев основан, али да нису испуњени услови за враћање одузетог земљишта, у ком случају бившем власнику припада право на натуралну супституцију, уколико организација има такво земљиште или га може обезбедити.³⁶⁷ Уколико би комисија утврдила да је захтев основан, али да нису испуњени услови за враћање одузетог земљишта, нити је постојала могућност давања другог одговарајућег земљишта, решењем би се утврђивало да подносиоцу захтева припада право на новчану накнаду, док би о висини саме накнаде странке могле закључити споразум пред комисијом.³⁶⁸ Уколико се споразум није могао постићи, поступајући орган био је у обавези да одмах по правноснажности решења о праву на новчану накнаду, све списе предмета достави месно надлежном општинском суду, који је у ванпарничном поступку одлучивао о накнади.³⁶⁹

Битно је навести одредбе ЗНУ-а, према којима се прави разлика између новчане накнаде која је одређена споразумом и новчане накнаде коју је утврдио надлежни суд. Наиме, новчана накнада која је одређена споразумом исплаћивала се на начин и у

³⁶³ Земљишне књиге се у нашем праву воде по систему реалних фолија-према самој непокретности, а не према титулару стварног права на непокретности. Стварно право се уписује у земљишну књигу само ако је везано за непокретност уписану у ту књигу. Земљишна књига се састоји од главне књиге и из збирке исправа. Као део земљишне књиге сматрају се и збирка катастарских планова, регистри и помоћне евиденције. Видети: И. Бабић, *op. cit.*, стр. 274.

³⁶⁴ Чл. 4. ЗНУ.

³⁶⁵ Чл. 5. ЗНУ.

³⁶⁶ ЗНУ је само предвиђао моделе реституције у случајевима када је захтев основан, не прецизирајући поступак према захтевима који то нису. Имајући у виду да су поступак реституције спроводили органи управе, може се закључити да се у тим случајевима као *lex generalis*, примењивао тада важећи Закон о општем управном поступку („Сл. лист СФРЈ 47/86, „Сл. лист СРЈ“ 27/94 и „Сл. лист СРЈ“ 33/97) према коме би неосновани захтеви, или захтеви који су поднети од стране неовлашћених лица, били одбијени, односно одбачени.

³⁶⁷ Чл. 6. ЗНУ.

³⁶⁸ Чл. 7. ЗНУ.

³⁶⁹ Чл. 9. ЗНУ.

роковима утврђеним тим споразумом, док у случајевима када је висину новчане накнаде утврђивао надлежни суд, накнада се плаћала у једнаким тромесечним ратама, у року од 10 година, почев од истека године дана од дана правноснажности судске одлуке.³⁷⁰

ЗНУ је забрањивао промет земљишта које је прешло у друштвену својину по одредбама тог закона, као и промену намене и друге облике располагања тим земљиштем. Уговори и други правни послови који су закључени после ступања на снагу ЗНУ-а, а супротно одредбама тог закона, били су ништави³⁷¹.³⁷²

4. Закључна разматрања

Ступањем на снагу ЗНУ-а, у периоду након распада бивше заједничке државе, Република Србија је настојала да прибави либерално демократску легитимацију позивањем на правну државу и заштиту људских права. Након доношења Устава из 1990. године³⁷³, већ наредне године донет је ЗНУ, којим је започет поступак враћања имовине бившим власницима којима је имовина одузета конфискацијом због неизвршених обавеза из обавезног откупа пољопривредних производа или им је без накнаде одузето и подржављено обрадиво пољопривредно земљиште уколико је бивши власник поседовао више од 10 ha таквог земљишта.

Усвајањем ЗНУ-а створене су могућности да се бившим власницима и њиховим правним следбеницима врати одузето земљиште. Иако крупна, у основи политичка одлука, она говори и о смелости тадашње владајуће структуре да земљиште врати бившим власницима у време великих искушења, - друштвених, економских, етичких и моралних, пред којима се нашао наш народ и држава.³⁷⁴

Ефекти ЗНУ-а нису велики првенствено због отпора сељачких задруга и државних пољопривредних комбината, који су били потенцијални обвезници натуралне реституције, али је зато на психолошком плану закон имао значајан утицај на сељаке којима је имовина на груб и неправедан начин раније одузета.³⁷⁵

³⁷⁰ Чл. 12а. и чл. 12б. ЗНУ.

³⁷¹ Ништав је онај уговор који је противан принудним прописима, јавном поретку или добрим обичајима, под условом да циљ повређеног права не упућује на неку другу санкцију или да закон у одређеном случају не прописује што друго. Такав уговор нема законску важност и постоји само привидно, а евентуална судска одлука којом се утврђује да је уговор ништав има само декларативно дејство. Више о ништавим уговорима: Ђ. Николић, *Облигационо право*, Пројuris, Београд, 2012, стр. 54 и даље.

³⁷² Чл. 14. ЗНУ.

³⁷³ „Сл. лист РС“, бр. 1/90.

³⁷⁴ Видети: Б. Гулан, *op. cit.*, стр. 14.

³⁷⁵ Видети: Дирекција за реституцију Републике Србије, *op. cit.*, стр. 8.

ГЛАВА 3

АНАЛИЗА ЗАКОНА О ВРАЋАЊУ УТРИНА И ПАШЊАКА СЕЛИМА НА КОРИШЋЕЊЕ (1992)

1. Уводна разматрања

Законом о враћању утрина и пашњака селима на коришћење (у даљем тексту: ЗВУП) утврђени су услови и начин враћања утрина и пашњака селима на коришћење (за напајање стоке, убирање шумских плодова и друго). Сеоске утрине и пашњаци су одузети од села и подржављени по основу Закона о проглашењу општеном имовином сеоских утрина, пашњака и шума, имовине земљишних, урбаријалних и њима сличних заједница као и крајишких (граничарских) имовних општина^{376, 377}.

Пашњака има у целој Србији, али су поуздани подаци једино за површине у Војводини. Пашњака, и то у државном власништву, са обавезом преношења на села, највише имају општине Зрењанин 13.609 ha, Нови Бечеј 10.244 ha, Ковин 9.859 ha, Сечањ 8.264 ha, Алибунар 7.922 ha, Вршац 7.268 ha, Чока 5.574 ha, Кикинда 4.582 ha, Бела Црква 4.547 ha. Утрина највише има на подручју Зрењанина 13.854 ha, и у општинама Ковин 6.197 ha, Сомбору 7.140 ha и Сремској Митровици 7.473 ha. Због великих површина које пашњаци заузимају, првенствено у Војводини, створена је могућност манипулисања овим површинама, пре свега, код разних лицитација, а имајући у виду и то да пашњаци нису категорија државне земље за издавање, већ су намењени искључиво сточарима за испашу и обезбеђивање сена. Правно гледано пашњаци, у Србији нису изгубљени, њих „чува“ још увек важећи ЗВУП, али је небрига локалне администрације ипак нанела доста штете пашњацима.³⁷⁸

Локална самоуправа, на основу Закона о локалној самоуправи (у даљем тексту: ЗЛС),³⁷⁹ надлежна је за доношење програма и спровођење пројеката у области локалног економског развоја и дужна је да се стара о заштити, унапређењу и коришћењу пољопривредног земљишта и спроводи политику руралног развоја³⁸⁰. С обзиром на ову

³⁷⁶ „Сл. гласник НРС“, бр. 1/48 и 98/55.

³⁷⁷ Видети: В. Тодоровић, С. Рајић, С. Секулић, *op. cit.*, стр. 19.

³⁷⁸ Више о овоме: Agroservis, KAD LOKALNA ADMINISTRACIJA SPAVA – RATARI PREORAVAJU PAŠNJAKE, <http://agroservis.rs/zakon-praksa>; приступ: 14.11.2022.

³⁷⁹ „Сл. гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон и 47/18.

³⁸⁰ Чл. 20. ст. 9. ЗЛС.

надлежност, у овом делу рада биће анализиран правни оквир који регулише утрине и пашњаке враћене селима на коришћење.

2. Законски услови и поступак враћање одузете имовине

Предмет враћања на коришћење, у смислу ЗВУП-а, јесу утрине и пашњаци који на дан ступања на снагу тог закона имају својство необрадивог пољопривредног земљишта, независно од тога да ли су од момента одузимања до момента ступања на снагу истог мењали културу, односно намену. Пашњацима, у смислу ЗВУП-а, сматрају се и шумска земљишта која су у моменту ступања на снагу закона по култури били пашњаци.³⁸¹ Одредбе ЗВУП-а не односе се на утрине и пашњаке које је физичко лице стекло у својину по неком правном основу, као и на утрине и пашњаке подложне ерозији, одношење обале водотоком, деградирани пашњаке у планинским пределима и сл.³⁸²

Стручни и административни послови у вези са спровођења ЗВУП-а поверени су органу управе надлежном за имовинскоправне послове у општини, који поступак може покренути по службеној дужности или по захтеву становника села. Акт о враћању утрина и пашњака селима на коришћење доноси скупштина општине, уз претходно прибављено мишљење министарства надлежног за послове пољопривреде, шумарства и водопривреде.³⁸³

ЗВУП предвиђа да су тренутни корисници утрина и пашњака дужни да предају утрине и пашњаке селима на коришћење у року од 15 дана од дана правноснажности акта о враћању утрина и пашњака³⁸⁴, те да ће се на основу напред наведеног акта извршити упис права коришћења у корист села у јавне књиге у које се уписују права на непокретностима.³⁸⁵ Услови и начин под којим ће села користити враћене утрине и пашњаке, а чије се искоришћавање мора вршити у складу са прописима о пољопривредном земљишту, утврђују грађани тих места договором (напасање стоке, убирање шумских плодова и друго), а у случају да се договор не постигне, услове и начин утврђује надлежни орган општине.³⁸⁶

Одредбама ЗВУП-а дефинисано је да се забрањује промена намене и други облици располагања на земљишту које је пренето селима на коришћење, изузев изградње

³⁸¹ Чл. 1. ЗВУП.

³⁸² Чл. 2. ЗВУП.

³⁸³ Чл. 3. ЗВУП.

³⁸⁴ Чл. 4. ЗВУП.

³⁸⁵ Чл. 5. ЗВУП.

³⁸⁶ Чл. 6. ЗВУП.

рибњака. Такође, уговор, односно правни посао закључен после ступања на снагу ЗВУП-а, а који је у супротности са његовим одредбама, ништав је.³⁸⁷

3. Закључна разматрања

Проблеми приликом примене ЗВУП-а огледају се у непостојању норми које предвиђају санкцију за непоступање органа управе, што је проузроковало данашње стање са утринама и пашњацима где велики број површина није враћен на коришћење селима. Речју, Закон није спроведен. Поједине општине никада нису ни ушле у поступак враћања утрина и пашњака, а код неких општина поступак није успео. Примера ради, општина Србобран је добила захтев од МЗ Турија за враћање утрина и пашњака површине 7 ha 53 a и 36 m². По наведеном захтеву донето је решење од стране скупштине општине, али је исто поништено у управном спору и враћено на поновно решавање. У поновљеном поступку комисија је допунила доказе и затражила мишљење Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде. Министарство је од општине тражило достављање Програма коришћења утрина и пашњака сачињеног у складу са прописима о пољопривредном земљишту, што општина и МЗ Турија до данас нису доставили. После непуне две деценије поступак у овој општини није окончан. Такође, општина Бачка Паланка је по захтевима имала шест поступака за враћање утрина и пашњака селима на коришћење који су окончани тако што је надлежно Министарство дало негативно мишљење, комисија је распуштена, а предложене утрине и пашњаци нису враћени селима на коришћење.³⁸⁸

Општине које су успеле да спроведу поступак враћања, сусрећу се са другом врстом проблема. У неколико месних заједница где су утрине и пашњаци враћени у складу са наведеним законом, неретко се дешава да су корисници–сточари тужени због неплаћања водног доприноса. Иако ЗВУП прецизира се да се за то не плаћа накнада³⁸⁹, општине су доносиле одлуке да водни допринос који се плаћа надлежном водном предузећу пада на терет сточара пошто од режима вода највише зависе пашњаци. Локалне самоуправе, с обзиром на економски моменат у овој области (приходе од пашњака и њихов значај), никада нису имале интерес да имплементирају закон у целости. С обзиром на

³⁸⁷ Чл. 9. ЗВУП.

³⁸⁸ Видети: Д. Шајин, Сеоске утрине и пашњаци правна анализа, *Стална конференција градова и општина*, Ужице, 2010, стр. 9.

³⁸⁹ Чл. 8. ЗВУП.

вишедеценијску немарност и небригу локалних самоуправа, постоје евидентирани случајеви преоравања пашњака од стране грађана (нелегалним путем) и коришћење ових површина као пољопривредно земљиште.³⁹⁰

Интересантно је да су данас, 28 година након усвајања још увек важећег ЗВУП-а, поједини носиоци политичке власти у Србији свесни лоших решења у самом ЗВУП-у, те сматрају да је неопходно кренути са израдом новог закона који би регулисао ову област.³⁹¹

³⁹⁰ Видети: Д. Шајин, *op. cit.*

³⁹¹ Чланови скупштинског Пододбора за пољопривреду сагласили су се 19.8.2016. године да би Закон о враћању утрина и пашњака селима на коришћење требало да се мења, уз образложење да је проблематичан члан у којем стоји да се пашњаци не могу користити ни за шта друго, нити да се ради пренамена и изградња, осим рибњака. Више о овоме: RTV, *Menjati Zakon o vraćanju utrina i pašnjaka*, https://www.rtv.rs/sr_lat/ekonomija/aktuelno/menjati-zakon-o-vracanju-utrina-i-pasnjaka_748080.html; приступ: 28.6.2022. године.

ГЛАВА 4

АНАЛИЗА ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ И ИЗГРАДЊИ ИЗ 2003. и 2009. ГОДИНЕ

1. Уводна разматрања

Према подацима Републичке дирекције за имовину Републике Србије³⁹², који су сачињени на основу прикупљених пријава ранијих власника које су подносили у складу са Законом о пријављивању и евидентирању одузете имовине³⁹³, **11%** од укупног броја пријава за враћање непокретности односи се на идентификовано грађевинско земљиште.³⁹⁴ Површина укупно пријављеног одузетог грађевинског земљишта у Србији је преко 11.000,00 ha. Пријављено одузето грађевинско земљиште у Београду чини 33% од укупног пријављеног одузетог грађевинског земљишта у Србији. Судећи 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, вероватно услед недостатка правног знања, те се може претпоставити да је површина укупно одузетог грађевинског земљишта и већа.

Законом о планирању и изградњи из 2003. године (у даљем тексту: ЗПИ), дата је могућност натуралне реституције неизграђеног осталог грађевинског земљишта у државној својини ранијим власницима и њиховим правним следбеницима. *Ранијим власником* по одредбама ЗПИ-а, сматрало се лице које је по важећим прописима било

³⁹² „Републичка дирекција за имовину Републике Србије води јединствену евиденцију непокретности у јавној својини и евиденцију одређених покретних ствари у својини Републике Србије у складу са законом и другим прописом и обавља, у складу са законом, стручне послове и послове државне управе који се односе на: прибављање ствари у својину Републике Србије; располагање стварима у својини Републике Србије (давање ствари на коришћење, давање ствари у закуп, пренос права јавне својине на другог носиоца јавне својине са накнадом или без накнаде, размена, отуђење ствари, заснивање хипотеке на непокретности, улагање у капитал, залагање покретних ствари); управљање стварима у својини Републике Србије које користи и стварима у својини Републике Србије за које није одређен корисник или носилац права коришћења, укључујући и осигурање тих ствари; спровођење мера заштите својине Републике Србије путем надзора; располагање имовином Републике Србије у иностранству, утврђивање постојања и важења правног основа за коришћење ствари у својини Републике Србије, расподелу на коришћење службених зграда, односно пословних просторија, прибављање, управљање и располагање стамбеним зградама, становима и гаражама у својини Републике Србије; евиденцију поклона у државној својини; упис права својине и права коришћења на непокретностима у својини Републике Србије у јавну евиденцију о непокретностима и правима на њима; старање о финансијској реализацији уговора о располагању стварима у својини Републике Србије, као и друге послове одређене законом.“ Видети: чл. 29. Закона о министарствима („Сл. гласник РС“, бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 – др. закон и 62/2017).

³⁹³ „Сл. гласник РС“, бр. 45/05 и 72/11 – др.закон.

³⁹⁴ Д. Кукурузовић, Грађевинско земљиште као предмет враћања у поступку реституције, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, Нови Сад, 2017, стр. 1741-1754.

његов сопственик на дан ступања на снагу закона којим му се одузима грађевинско земљиште³⁹⁵.³⁹⁶ Међутим, бивши власник по овом закону није стицао право својине, већ право коришћења на враћеном грађевинском земљишту, с тим што је оно било у правном промету, те га је могао као *право коришћења* продати трећем лицу, што је значајна предност.³⁹⁷

2. Законски услови и поступак враћање одузете имовине према Закону о планирању и изградњи из 2003. године

Одредбе ЗПИ-а дефинишу да се за део земљишта које је као градско грађевинско земљиште одређено одлуком скупштине општине, односно града, односно града Београда које, до дана ступања на снагу овог закона, није приведено намени у целини или већим делом, а не чини урбанистичку и функционалну целину са јавним грађевинским земљиштем³⁹⁸, 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.³⁹⁹ Захтев за доношење решења о успостављању напред наведеног режима својине, ранији сопственик, односно његов правни следбеник, подносио је надлежној општинској управи најкасније у року од две године⁴⁰⁰ од дана доношења одлуке о одређивању грађевинског земљишта за јавно грађевинско земљиште, а уколико би постало правноснажно решење којим је усвојен захтев, исто би представљало извршни наслов за упис одговарајуће промене у јавним књигама о евиденцији непокретности и правима на њима.⁴⁰¹

Према одредбама ЗПИ-а на неизграђеном осталом грађевинском земљишту у државној својини право коришћења имао је бивши власник, његов законски наследник, као и лица на која је бивши власник пренео право коришћења, а на основу решења које

³⁹⁵ То су: Закон о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта („Сл. лист ФНРЈ“, бр. 52/58, 3/59, 24/59 и 24/61), Закон о одређивању грађевинског земљишта у градовима и насељима градског карактера („Сл. лист СФРЈ“, бр. 5/68), односно Закон о одређивању грађевинског земљишта у градовима и насељима градског карактера („Сл. гласник СРС“, бр. 32/68, 17/69, 29/69, 19/71, 16/72, 24/73 и 39/73).

³⁹⁶ Видети: Дирекција за реституцију Републике Србије, *op. cit.*, стр. 84.

³⁹⁷ Видети: В. Тодоровић, С. Рајић, С. Секулић, *op. cit.*, стр. 20.

³⁹⁸ Јавно грађевинско земљиште је земљиште на којем су изграђени јавни објекти од општег интереса или које је намењено за изградњу таквих објеката. Јавно грађевинско земљиште је као такво одређено одговарајућим урбанистичким плановима. Јавно грађевинско земљиште је у државној својини, односно у својини Републике Србије и не може бити у приватној својини. Видети: чл. 69. ЗПИ.

³⁹⁹ Видети: чл. 79. ст. 4. ЗПИ.

⁴⁰⁰ Рок од две године је преклузивни рок. Више о томе: И. Бабић, *op. cit.*, стр. 110.

⁴⁰¹ Видети: чл. 79. ст. 4. ЗПИ.

је доносила надлежна општинска управа.⁴⁰² Интересантна је одредба ЗПИИ-а према којој је бивши власник који је, до дана ступања на снагу ЗПИИ-а, стекао право прече градње, а није саградио објекат, могао да поднесе захтев за поништај правноснажног решења.⁴⁰³

3. Реституција предвиђена Законом о планирању и изградњи из 2009. године

Законом о планирању и изградњи из 2009. године (у даљем тексту: ЗПИИ) прописује да се право коришћења на грађевинском земљишту, претвара у право својине, без накнаде.⁴⁰⁴ Ова одредба, из угла ранијих власника који су носиоци права коришћења на изграђеном односно неизграђеном грађевинском земљишту⁴⁰⁵, представља својеврсну *реституцију* и враћање таквог земљишта бившим власницима у својину.

Треба истаћи и то да лицима која су уписана као носиоци права коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту у државној својини у јавној књизи о евиденцији непокретности и правима на њима, престаје право коришћења на грађевинском земљишту и прелази у право својине без накнаде. Упис права својине по захтеву имаоца права коришћења врши орган надлежан за послове вођења евиденције непокретности и правима на њима⁴⁰⁶, по службеној дужности.⁴⁰⁷

⁴⁰² Видети: чл. 84. ЗПИ.

⁴⁰³ Чл. 85. ЗПИ.

⁴⁰⁴ Чл. 102. ЗПИИ.

⁴⁰⁵ Грађевинско земљиште може бити изграђено и неизграђено. Изграђено грађевинско земљиште је оно на коме су изграђени објекти у складу са законом и намењени за трајну употребу, док је неизграђено грађевинско земљиште оно на коме нису изграђени објекти, на коме су изграђени објекти супротно закону и земљиште на коме су изграђени само објекти привременог карактера. Видети: чл. 90 ЗПИИ.

⁴⁰⁶ Као што је познато, у Републици Србији упис права својине на непокретностима врши Републички геодетски завод (РГЗ). Доношењем Закона о државном премеру и катастру и уписима права о непокретностима ("Службени гласник РС", бр. 83/92), који је ступио на снагу 20. 11. 1992. године, Републички геодетски завод (РГЗ), као правни следбеник Републичке геодетске управе, преузео је све општинске геодетске управе, геодетску управу града Београда и покрајинске геодетске управе, па се 1992. година може сматрати годином када је РГЗ почео са радом са данашњим обликом унутрашњег уређења. РГЗ је посебна организација која врши стручне послове и послове државне управе који се односе на државни премер, катастар непокретности, катастар водова, основне геодетске радове, адресни регистар, топографско-картографску делатност, процену вредности непокретности, геодетско-катастарски информациони систем и Националну инфраструктуру геопросторних података и геодетске радове у инжењерско-техничким областима. За поступак реституције је од велике важности адекватан упис непокретности које су предмет враћања, како би се утврдило да ли одузета непокретност одговара по мерама и границама непокретности која је предмет реституције. Видети: чл. 1. Закона о државном премеру и катастру („Сл. гласник РС“, бр. 72/2009, 18/2010, 65/2013, 15/2015 - одлука УС, 96/2015, 47/2017 – аутентично тумачење, 113/2017 – др. закон, 27/2018 – др. закон, 41/2018 – др. закон и 9/2020 – др. закон) Видети: <https://www.rgz.gov.rs/%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82-%D0%B4%D0%B5%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B0>; приступ: 29.6.2022. године.

⁴⁰⁷ Чл. 102. ЗПИИ.

4. Закључна разматрања

Од 2003. године, када је ступио на снагу ЗПИ, бивши власници су стекли право да поново располажу грађевинским земљиштем, а што су многи и искористили. Наведено право је *сурогат* права својине, с обзиром на то да имаоцима даје право држања, право коришћења и на крају право располагања имовином. Важећи ЗПИИ из 2009. године, предвиђа конверзију права коришћења у право својине на грађевинском земљишту. Овим законом је омогућена *тиха реституција* знатног дела грађевинског земљишта, оног које никад није изузето из поседа „ради привођења намени“, а која је започета 2003. године. За општу реституцију овај закон је вишеструко значајан, како у погледу конверзије (претварања) права коришћења у право својине на грађевинском земљишту, тако и у погледу питања закупа грађевинског земљишта, озакоњења објеката⁴⁰⁸, локацијске дозволе, површина јавне намене, итд.⁴⁰⁹

И поред тога што се у свеобухватно решавање питања враћања одузете имовине кренуло тек доношењем *општег* закона о реституцији 2011. године, мора се напоменути да су доношењем ЗПИ-а и ЗПИИ-а учињени одређени напори да се отпочне поступак реституције грађевинског земљишта.

⁴⁰⁸ Предмет озакоњења јесте објекат који је завршен у грађевинском смислу. Изузетно, предмет озакоњења може бити и зграда на којој су изведени само конструктивни грађевински радови (темељ, армиранобетонски или челични стубови са гредама, односно армиранобетонска таваница, кровна конструкција), са или без завршене фасаде. Видети: чл. 3. Закона о озакоњењу објеката („Сл. гласник РС“, бр. 96/2015, 83/2018 и 81/2020 – одлука УС).

⁴⁰⁹ Видети: <https://projuris.org/pravna-edukacija/denacionalizacija/denacionalizacija-u-srbiji/>; приступ: 29.6.2022. године.

ГЛАВА 5

АНАЛИЗА ЗАКОНА О ВРАЋАЊУ (РЕСТИТУЦИЈИ) ИМОВИНЕ ЦРКВАМА И ВЕРСКИМ ЗАЈЕДНИЦАМА (2006)

1. Уводна разматрања

Доношење посебног закона о враћању имовине црквама и верским заједницама иницирала је Добротворна фондација православних хришћана из Швајцарске (НОС) почетком 2001. године, предузимајући широки ангажман како код верских заједница, тако и код одређених државних институција, са циљем започињања поступка који би довео до законског регулисања враћања одузете имовине црквама и верским заједницама. Образована је и посебна стручна група којој је поверено да направи нацрт закона којим би се правно омогућило враћање одузете имовине црквама и верским заједницама.⁴¹⁰

Акција НОС-а за израду и доношење овог закона подржана је од стране Удружења правника Србије и Министрства правде Републике Србије, чиме је доношењу закона о реституцији имовине црквама и верским заједницама дата, пре свега, стручна али и политичка подршка. С тим у вези, треба напоменути да је Министарство правде, новембра 2001. године донело решење о образовању Радне групе за припрему и праћење напред наведеног закона. Нацрт споменутог закона рађен је уз пуну сарадњу са црквама и верским заједницама које су својим сугестијама допринеле уобличавању коначне верзије законског текста, а својом подршком пружиле несумњив друштвени ауторитет.⁴¹¹

За разлику од већине држава, које су цркве и верске заједнице обухватиле као кориснике реституције кроз категорију правних лица, Србија је ово питање уредила посебним законом^{412, 413}.

Закон о враћању имовине црквама и верским заједницама (у даљем тексту: ЗВЦЗ) усвојен је 25.5.2006. године, ступио је на снагу 10.6.2006. године, а примењује се од 1.10.2006. године и то искључиво у односу на цркве, верске заједнице, њихова друштва

⁴¹⁰ Видети: Дирекција за реституцију Републике Србије, *op. cit.*, стр. 100.

⁴¹¹ *Ibid.*, стр. 101 и даље.

⁴¹² Од земаља у окружењу питање враћања имовине црквама и верским заједницама посебним законом, поред Србије, уредила је једино Румунија.

⁴¹³ Видети: Ј. Лазић, Г. Маринковић, М. Трифковић, Ж. Несторовић, *Анализа процеса реституције на примеру верских заједница у општини Суботица, Зборник радова Грађевинског факултета у Суботици*, Суботица, 2016, стр. 163-173.

и задужбине, у погледу имовине која им је одузета после 1945. године, а за коју није исплаћена адекватна накнада.⁴¹⁴

2. Законски услови за враћање одузете имовине

ЗВЦЗ уређује услове, начин и поступак враћања имовине која је на територији Републике Србије одузета од цркава и верских заједница, као и од њихових задужбина и друштава, применом прописа о аграрној реформи, национализацији, секвестрацији и других прописа који су донесени и примењивани у периоду од 1945. године, као и свих других аката којима је вршено одузимање те имовине, без адекватне накнаде.⁴¹⁵

Враћање одузете имовине заснива се на следећим начелима: 1) једнаког правног третмана свих цркава и верских заједница; 2) њихове аутономије воље у погледу покретања поступка; 3) заштите правне сигурности садашњих савесних власника и трећих лица; 4) као и хитног поступања.⁴¹⁶ Како наводе Тодоровић, Рајић и Секулић, *увођење ових начела у основне одредбе Закона представља потребу за јасним подвлачењем демократских основа на којима Закон почива, што га чини модерним правним актом без дискриминације било обвезника, било корисника реституције.*⁴¹⁷ Предметна имовина, те значај обвезника или корисника реституције не смеју допринети примени другачијих правила. Такође, црквама и верским заједницама мора бити омогућено коришћење свих законом предвиђених правних средстава, ради враћања одузете имовине, уважавајући диспозицију њихове воље код покретања поступка.⁴¹⁸

У ЗВЦЗ-у се прецизира и следеће: „на решавање питања која нису уређења овим законом, примењују се одредбе закона којима се уређују својинско правни, облигациони, стамбени и други имовински односи, док се права и обавезе из овог закона остварују у складу са законом којим се уређује општи управни поступак, уколико ЗВЦЗ-ом није другачије дефинисано“.⁴¹⁹

Право на враћање имовине припада црквама и верским заједницама, односно њиховим правним следбеницима⁴²⁰, док је обвезник враћања непокретности, односно исплате новчане накнаде Република Србија, привредно друштво или друго правно лице

⁴¹⁴ Видети: В. Тодоровић, С. Рајић, С. Секулић, *op. cit.*, стр. 21.

⁴¹⁵ Чл. 1. ЗВЦЗ.

⁴¹⁶ Чл. 2. ЗВЦЗ.

⁴¹⁷ Цитат преузет из: В. Тодоровић, С. Рајић, С. Секулић, *op. cit.*, стр. 227.

⁴¹⁸ *Ibid.*, стр. 227.

⁴¹⁹ Чл. 5. ЗВЦЗ.

⁴²⁰ Чл. 6. ЗВЦЗ.

које је у моменту ступања на снагу ЗВЦЗ-а власник одузете имовине.⁴²¹ Уколико би привредно друштво или друго правно лице доказало да је својину на непокретностима стекло теретним правним послом (на основу купопродајног уговора), по тржишној цени у време преноса права својине или другог права које у себи садржи право располагања, то привредно друштво, односно друго правно лице остаје власник непокретности, а Република Србија је обвезник исплате новчане накнаде.⁴²² На идентичан начин ЗВЦЗ штити и приватну својину трећих физичких лица која су законитим правним послом стекла право својине на имовини која је била одузета црквама и верским заједницама, с обзиром на то да исти нису обвезници њеног враћања или исплате новчане накнаде, већ је обвезник враћања Република Србија.⁴²³

За разлику од напред наведеног, у ЗВЦЗ се наводи: „уколико је имовина која је предмет враћања прешла из државне, односно друштвене у приватну својину *на основу незаконитих, односно фиктивних правних аката и послова* (подвукао аутор), обвезник враћања или исплате тржишне накнаде је правно односно физичко лице које је на дан ступања на снагу овог закона неосновано обогачено од те имовине, док у случају да такво лице не постоји, обвезник враћања је Република Србија“.⁴²⁴

Интересантно је да ЗВЦЗ таксативно наводи шта све може бити предмет реституције. С тим у вези, предмет реституције по овом закону може бити: „пољопривредно земљиште; шуме и шумско земљиште; грађевинско земљиште; стамбене и пословне зграде, односно идеални делови таквих зграда; станови и пословне просторије, али и покретне ствари од културног, историјског или уметничког значаја“.⁴²⁵

3. Модели и поступак реституције

Обвезник враћања дужан је да цркви, односно верској заједници врати право својине и државине⁴²⁶ на непокретностима које су биле одузете, „уколико су у приближно⁴²⁷

⁴²¹ Чл. 7. ст. 1. ЗВЦЗ.

⁴²² Чл. 7. ст. 2. ЗВЦЗ.

⁴²³ Чл. 8. ст. 1. ЗВЦЗ.

⁴²⁴ Чл. 8. ст. 2. ЗВЦЗ.

⁴²⁵ Чл. 9. ЗВЦЗ.

⁴²⁶ О својини и државини било је више речи у II делу рада.

⁴²⁷ Законодавац је овде доста нејасно дефинисао могућност враћања одузете имовине у природном облику, наводећи да се непокретности које су биле одузете враћају (у природи) уколико су у *приближно истом облику и стању у коме су биле у време одузимања*. Наиме, оваква формулација доводи у питање једнообразност донетих решења, имајући у виду да се утврђивање права и модела реституције оставља на дискрециону оцену оних који о томе одлучују, а то је до доношења *општег* закона о реституцији била Дирекција за реституцију, а након тога Агенција за реституцију.

истом облику и стању у коме су биле и у време одузимања“.⁴²⁸ Одузета имовина враћа се, по правилу, у натуралном облику или се надокнађује у виду друге одговарајуће имовине, а тржишна новчана накнада исплаћује се само ако враћање у натуралном облику или у виду друге одговарајуће имовине није могуће.⁴²⁹ Ако се имовина не може вратити у целини, могуће је и делимично враћање, с тим да се за утврђену разлику исплаћује тржишна вредност⁴³⁰.⁴³¹ Уколико се непокретност која је предмет враћања не може вратити у натуралном облику, црква односно верска заједница има право на новчану накнаду у државним обвезницама издатим у ту сврху или у новцу ако је обвезник исплате физичко или правно лице.⁴³²

Посебно треба навести да ЗВЦЗ није предвиђао могућност исплате новчане накнаде, у случају када је обвезник враћања Република Србија, већ се накнада по закону исплаћивала у обвезницама Републике Србије, којима се може трговати на организованом тржишту или ван организованог тржишта⁴³³, док се средства за измирење обавеза по основу издатих обвезница обезбеђују у буџету Републике Србије.⁴³⁴

Из наведеног може се закључити да ЗВЦЗ даје предност натуралној реституцији (потпуној или делимичној), док се обештећење (новчано или путем обвезница) утврђује уколико натурална реституција није могућа, или као допуна натуралној реституцији у случајевима када је могуће само делимично у натуралном облику вратити одузету имовину.

⁴²⁸ Видети: чл. 10. ст. 1. ЗВЦЗ.

⁴²⁹ Чл. 4. ЗВЦЗ.

⁴³⁰ „Тржишна вредност представља процењени износ за који би непокретност могла да се размени на датум процене вредности између вољног купца и вољног продавца, у трансакцији између независних и неповезаних страна, уз одговарајући маркетинг, при чему су обе стране поседовале довољно сазнања, поступале разборито и нису биле под принудом“. Она се одмерава као „највероватнија цена која се разумно може добити на тржишту на датум процене“. Видети више о дефиницији тржишне вредности и њеном тумачењу у чл. 3. Правилника о националним стандардима, кодексу етике и правилима професионалног понашања лиценцираног проценитеља („Сл. гласник РС“, бр. 70/17).

⁴³¹ Чл. 10. ЗВЦЗ.

⁴³² Чл. 16. ЗВЦЗ.

⁴³³ Тржишта хартија од вредности, и других финансијских инструмената, могу бити организована и неогранизована (спонтана). На неорганизованом тржишту, трансакције хартијама од вредности углавном се обављају у непосредном контакту купца и продавца. Организовано тржиште хартија од вредности јесте оно тржиште на коме се организовано сусрећу понуда и тражња хартија од вредности, уз прописана правила трговања и контролу надлежних институција. Све берзе јесу организована тржишта, али сва организована тржишта нису берзе. Другим речима, у организована тржишта хартија од вредности спадају берзе и организована ванберзанска тржишта, што значи да постоје и ванберзанска тржишта која нису организована. Преузето из: Љ. Николић, *Берзанско право и пословање*, Five & Co, Ниш, 2008, стр. 19 и даље.

⁴³⁴ Чл. 18. ЗВЦЗ.

Поступак реституције одузете имовине црквама и верским заједницама покретао се захтевом Дирекцији за реституцију⁴³⁵ (у даљем тексту: Дирекција), најкасније до 30.9.2008. године, која је водила поступак и одлучивала о захтевима за реституцију имовине, пружала стручну помоћ подносиоцима захтева и обвезницима враћања, водила прописане евиденције, тромесечно извештавала Владу о обављеним пословима из своје надлежности, и вршила друге послове прописане законом. Странке у поступку реституције имовине према ЗВЦЗ-у јесу: црква, односно верска заједница, или њен правни следбеник; обвезник враћања и друго физичко или правно лице које, ради заштите својих права или правних интереса има право да учествује у поступку.⁴³⁶

ЗВЦЗ прописује да захтев за реституцију имовине садржи податке о врсти, величини и локацији имовине на коју се захтев односи, те акт о одузимању, начин и време одузимања.⁴³⁷ Такође је истим законом дефинисано да се уз захтев за реституцију прилажу следећа документација: „1) исправа о подржављењу имовине или навод о службеном гласнику у коме је објављен акт, уз конкретно навођење предмета одузимања; 2) доказ о својству подносиоца захтева, тј. да ли је он непосредни ранији власник или његов правни следбеник; 3) ако се захтев односио на непокретности, неопходно је било доставити и извод из јавне књиге у коју се врши упис непокретности, као и податке из катастра земљишта или друге исправе које ближе одређују те податке; 4) други подаци који су од значаја за утврђивање оправданости захтева.“⁴³⁸ Уколико подносилац захтева није могао да прибави напред наведену документацију, Дирекција би то учинила по службеној дужности, или би се из посредних доказа утврђивао правни основ за реституцију одузете имовине.⁴³⁹

Занимљиво је да ЗВЦЗ предвиђа и могућност споразумног решења о имовинским питањима. Наиме, овај закон предвиђа: следеће: „црква односно верска заједница, као подносилац захтева може у току поступка, на основу предложеног споразума, да закључи

⁴³⁵ Дирекција за реституцију основана је ЗВЦЗ-ом као посебна управна организација са јавним овлашћењима, образована за стручне и с њима повезане извршне послове чија природа захтева већу самосталност. Дирекција је државни орган без својства правног лица. Она је у времену док је постојала (2008.-2011. године) доносила решења о реституцији у првом степену против којих није постојала другостепена управна надлежност, јер је решење Дирекције било коначно и против њега се једино могао водити управни спор пред судом. Поступке у Дирекцији водила су овлашћена службена лица. Она је престала са радом 1.3.2012. године када је предмете и запослене преузела новооснована Агенција за реституцију, у којој те послове обавља посебна Јединица за конфесионалну реституцију (о овом ће бити више речи у IV делу рада). Видети: В. Тодоровић, С. Рајић, С. Секулић, *op. cit.*, стр. 273-274.

⁴³⁶ Чл. 21-25. ЗВЦЗ.

⁴³⁷ Видети: чл. 26. ст. 1. ЗВЦЗ.

⁴³⁸ Видети: чл. 26. ст. 2. ЗВЦЗ.

⁴³⁹ Чл. 27. ЗВЦЗ.

поравњање са обвезником враћања, на шта ће им указати и Дирекција која ће им пружити и правну помоћ у његовом закључењу водећи рачуна да споразум, односно поравњање⁴⁴⁰ не буде у супротности са принудним прописима и да је извршно“.^{441 442}

Након пријема захтева, Дирекција утврђује све чињенице и околности од значаја за одлучивање о захтеву, доноси решење којим одлучује о одузетој имовини, о субјекту права на реституцију, о облику, обиму и вредности имовине, о обвезницима за предају имовине и условима враћања, као и о начину и роковима за извршење решења.⁴⁴³ Неопходно је да се у решењу о враћању имовине наведе да ли се имовина враћа у натуралном облику или се утврђује право на обештећење.⁴⁴⁴

Према одредбама ЗВЦЗ-а, странке у поступку поводом захтева за враћање имовине ослобођене су плаћања административне таксе.⁴⁴⁵ Овде се пажљиво мора направити разлика између административне таксе и трошкова поступка. Наиме, поступак реституције одузете имовине јесте изузетно скуп поступак који обухвата обавезу прибављања актуелног листа непокретности, те издатке за вештаке, сведоке, оверу докумената, путне трошкове и многе друге трошкове, који у случају потраживања имовине мање вредности могу бити виши у односу на тражену имовину. Сви ти трошкови падају на терет подносилаца захтева односно цркава и верских заједница, али и других странака у поступку који такође сами сnose трошкове поступка (као што су: путни трошкови, трошкови за правно заступање, стручно саветовање и други).

ЗВЦЗ прописује да од 1.5.2006. године није дозвољено било какво располагање имовином која је по одредбама овог закона предмет враћања, нити заснивање хипотеке, залогe или закупа на тој имовини, која (забрана) престаје да важи даном доношења коначног и извршног решења Дирекције о захтеву за враћање имовине.⁴⁴⁶

⁴⁴⁰ Апсурдан је став законодавца који најпре термине *споразум* и *поравњање*, користи одвојено, а касније повезано. Наиме, неопходно је направити разлику између ова два правна института, имајући у виду да је споразум уговор странака о мирном решењу питања реституције, а поравњање је записник о том споразуму састављен пред државним органом. Више о споразуму и поравњању: В. Тодоровић, С. Рајић, С. Секулић, *op. cit.*, стр. 288.

⁴⁴¹ Из овога се може закључити да је законодавац Дирекцији дао и улогу медијатора, односно посредника у решавању спорних питања. О медијацији је било више речи у I поглављу овог дела рада.

⁴⁴² Чл. 28. ЗВЦЗ.

⁴⁴³ Видети: чл. 29. ст. 1. ЗВЦЗ.

⁴⁴⁴ Видети: чл. 29. ст. 2. ЗВЦЗ.

⁴⁴⁵ Чл. 34. ЗВЦЗ.

⁴⁴⁶ Чл. 36. ЗВЦЗ.

4. Закључна разматрања

Законом о црквама и верским заједницама (у даљем тексту: ЗЦВЗ)⁴⁴⁷, дефинисане су традиционалне цркве и верске заједнице. ЗЦВЗ наводи да су традиционалне цркве „оне које у Србији имају вишевековни историјски континуитет и чији је правни субјективитет стечен на основу посебних закона, и то су: Српска православна црква, Римокатоличка црква, Словачка евангеличка црква а. в., Реформатска хришћанска црква и Евангеличка хришћанска црква а. в., док су традиционалне верске заједнице Исламска верска заједница и Јеврејска верска заједница“.⁴⁴⁸ Све наведене цркве и верске заједнице, као и њихови правни следбеници, могу се појавити као подносиоци захтева за реституцију.

У року предвиђеном за подношење захтева за реституцију, који је окончан 30.9.2008. године, све цркве и верске заједнице поднеле су Дирекцији **3.049 захтева** (видети табелу 1), којима се потражује 82.196 ха земљишта, од чега 47.450 ха пољопривредног земљишта, 33.866 ха шума и шумског земљишта, 880 ха грађевинског земљишта, те 699 пословних објеката и 1.205 стамбених објеката. Поред тога, потражује се и 249 гробаља, те пет уметничких слика. Српска православна црква, поднела је, као најбројнија конфесионална организација у Србији, највише захтева и то **1.602**, а унутар Српске православне цркве највише захтева поднеле су: Бачка, Сремска, Шумадијска и Банатска епархија⁴⁴⁹ (укупно: **1.307 захтева**). Поднетим захтевима потражује се 73.150 ха земљишта, од чега 38.988 ха пољопривредног земљишта, 33.799 ха шума и шумског земљишта и 363 ха грађевинског земљишта, те 451 пословни објекат, 696 стамбених објеката, 83 гробаља и 2 уметничке слике.⁴⁵⁰

Од других цркава и верских заједница највише захтева поднела је Јеврејска верска заједница (520), као и Римокатоличка црква (467). Јеврејска верска заједница потражује у поступку реституције 199 ха земљишта, од чега 182 ха пољопривредног земљишта и 17 ха грађевинског земљишта, 63 пословна објекта, 205 стамбених објеката, те 59 гробаља, док Римокатоличка црква потражује 3.998 ха земљишта, од чега 3.956 ха

⁴⁴⁷ „Сл. гласник РС“, бр. 36/06.

⁴⁴⁸ Чл. 10. ЗЦВЗ.

⁴⁴⁹ Епархије Српске православне цркве (скр. ЕСПЦ) јесу главне црквено административне јединице у Српској православној цркви. Видети: http://srpskaenciklopedija.org/doku.php?id=%D0%B5%D0%BF%D0%B0%D1%80%D1%85%D0%B8%D1%98%D0%B5_%D1%81%D1%80%D0%BF%D1%81%D0%BA%D0%B5_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D1%81%D0%BB%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B5_%D1%86%D1%80%D0%BA%D0%B2%D0%B5; приступ: 1.7.2022. године.

⁴⁵⁰ Подаци су преузети из: Дирекција за реституцију Републике Србије, *op. cit.*, стр. 170-173.

пољопривредног земљишта и 42 ha грађевинског земљишта, 81 пословни објекат, 167 стамбених објеката, 37 гробаља и 3 уметничке слике.⁴⁵¹

Према подацима Агенције за реституцију⁴⁵², закључно са 1. августом 2022. године, враћено је право својине на укупно 61.061 ha 97 a 90 m² земљишта (**74,29% од укупно тражених површина земљишта**). Од тога, на 28.624 ha 52 a 19 m² пољопривредног земљишта, 32.331 ha 62 a 96 m² шума и шумског земљишта и 105 ha 82 a 75 m² грађевинског земљишта. Враћено је или дато на име накнаде и право својине на 95.745 m² објеката (**25,03% од укупно тражених површина објеката**), од чега на 14157 m² стамбених објеката, 76915 m² пословних објеката и 4673 m² осталих објеката (комбинованих стамбено-пословних објеката, објеката пољопривреде). Враћено је и право својине на једној уметничкој слици, рад Уроша Предића.

Од тога, Српској православној цркви, односно Патријаршији Српске православне цркве, Архиепископији београдско-карловачкој Српске православне цркве, епархијама, манастирима и српским православним црквеним општинама у њиховом саставу, враћено је право својине на 56.697 ha 10 a 50 m² земљишта, 52.977 m² објеката и једној уметничкој слици, рад Уроша Предића. Римокатоличкој цркви, односно Београдској надбискупији, бискупијама, римокатоличким црквеним општинама, римокатоличким жупама и манастирима (самостанима) из састава Римокатоличке цркве враћено је право својине на 1.942 ha 61 a 35 m² земљишта и на 23.266 m² објеката. Румунској православној цркви враћено је право својине на 842 ha 23 a 96 m² земљишта и 433 m² објеката; Словачкој евангеличкој цркви а.в. у Србији враћено је право својине на 645 ha 23 a 49 m² земљишта и 2.319 m² објеката; Евангеличкој хришћанској цркви а.в. у Србији враћено је право својине на 379 ha 43 a 42 m² земљишта и 1.535 m² објеката; Реформатској хришћанској цркви у Србији враћено је право својине на 375 ha 57 a 13 m² земљишта и 2.139 m² објеката, итд. Треба још споменути и Јеврејску верску заједницу, односно јеврејске општине којима је враћено право својине на 30 ha 76 a 27 m² земљишта и 8.719 m² објеката и Хришћанску адвентистичку цркву којој је враћено право својине на 7 a 54 m² земљишта и 3.016 m² објеката.

Посебно треба нагласити да се наведени подаци о реституцији имовине црквама и верским заједницама не односе на податке о враћеној имовини јеврејским општинама на

⁴⁵¹ *Ibid.*, стр. 176.

⁴⁵² Подаци су достављени од сектора за аналитику Агенције за реституцију на лично поднети захтев аутора истраживања.

основу Закона о отклањању последица одузимања имовине жртвама холокауста које немају живих законских наследника⁴⁵³, о чему ће више речи бити у наставку рада.⁴⁵⁴

Имајући у виду све наведене законе на основу којих је вршена делимична реституција одузете имовине у Републици Србији, истичемо да је ЗВЦЗ представљао најпотпунији и најозбиљнији закон, чија је поједина решења прихватио и ЗВИО⁴⁵⁵.

⁴⁵³ „Сл. гласник РС“, бр. 13/16.

⁴⁵⁴ Имајући у виду да је Закон о отклањању последица одузимања имовине жртвама холокауста које немају живих законских наследника донет након ступања на снагу ЗВИО-а, а како је у овом делу рада извршена анализа закона донетих пре ступања на снагу тзв. *општег* закона о реституцији, више речи о закону којим се предвиђа отклањање последица одузимања имовине жртвама холокауста које немају живих законских наследника, биће у IV делу рада.

⁴⁵⁵ ЗВЦЗ је предвиђао оснивање посебног органа (Дирекције), који ће у првом степену вршити реституцију одузете имовине. Преузимањем оваквог законског решења у ЗВИО-у, којим се као посебан орган оснива Агенција за реституцију, Република Србија је постала једина република бивше Југолавије која питање реституције одузете имовине није поверила разним општинским комисијама (као што је то случај у Словенији, Хрватској, Северној Македонији и Црној Гори), већ посебном органу. О овом и другим решењима која су предвиђена ЗВИО-ом, биће више речи у IV делу рада.

Табела 1. Укупан број поднетих захтева Дирекцији за реституцију

Црква / верска заједница / остали	Укупно поднетих захтева
СРПСКА ПРАВОСЛАВНА ЦРКВА	1.602
Бачка епархија	435
Сремска епархија	309
Жичка епархија	67
Шумадијска епархија	160
Браничевска епархија	59
Рашко-призренска	31
Банатска епархија	133
Ваљевска епархија	26
Шабачка епархија	47
Нишка епархија	72
Врањска епархија	78
Тимочка епархија	17
Милешевска епархија	24
Архиепископија	41
Патријаршија	103
РИМОКАТОЛИЧКА ЦРКВА	467
ГРКОКАТОЛИЧКА ЦРКВА	42
ЈЕВРЕЈСКА ВЕРСКА ЗАЈЕДНИЦА	520
СЛОВАЧКА ЕВАНГЕЛИЧКА ЦРКВА А.В.	236
ЕВАНГЕЛИЧКА ХРИШЋАНСКА ЦРКВА	28
РУМУНСКА ПРАВОСЛАВНА ЦРКВА	37
ЈЕРМЕНСКА КАТОЛИЧКА ЦРКВА	1
ИСЛАМСКА ВЕРСКА ЗАЈЕДИЦА	56
РЕФОРМАТСКА ХРИШЋАНСКА ЦРКВА	25
ЕВАНГЕЛИЧКА МЕТОДИСТИЧКА ЦРКВА	9
ХРИШЋАНСКА БАПТИСТИЧКА ЦРКВА	1
САВЕЗ БАПТИСТИЧКИХ ЦРКАВА	2
ХРИШЋАНСКА АДВЕНТИСТИЧКА ЦРКВА	2
ХРИШЋАН. НАЗАРЕНСКА ЗАЈЕДН.	1
ЦРКВА БОЖЈА	1
ФИЗИЧКА ЛИЦА И ДРУГА ПРАВНА ЛИЦА	19
Укупно: сви захтеви	3.049

Извор: Сектор за аналитику Агенције за реституцију.

ЧЕТВРТИ ДЕО

НОРМАТИВНА АНАЛИЗА ЗАКОНА О ВРАЋАЊУ ОДУЗЕТЕ ИМОВИНЕ И ОБЕШТЕЋЕЊУ И ЗАКОНА О ОТКЛАЊАЊУ ПОСЛЕДИЦА ОДУЗИМАЊА ИМОВИНЕ ЖРТВАМА ХОЛОКАУСТА КОЈЕ НЕМАЈУ ЖИВИХ НАСЛЕДНИКА

Након вишедеценијског очекивања, Србија је 28.9.2011. године усвојила Закон о враћању одузете имовине и обештећењу (у даљем тексту: ЗВИО), који је почео да се примењује 06.11.2011. године. Усвајањем овог Закона, Србија је свеобухватније наставила процес реституције, који се у неким облицима почео јављати непосредно након завршетка Другог светског рата.⁴⁵⁶ Истовремено о значају усвајања ЗВИО-а, говори и податак да је тиме испуњен последњи услов којим је Србија добила статус кандидата за улазак у Европску унију.⁴⁵⁷

Решења у ЗВИО-у имају непосредан утицај како на бивше власнике, тако и на законске наследнике бивших власника који полажу право на реституцију одузете имовине, али и на тренутне кориснике подржављене имовине. По ЗВИО-у враћање имовине очекују: власници национализованих приватних привредних предузећа, банака и установа; власници експроприсаних великих пољопривредних и шумскихседа; световне задужбине и фондови; власници национализованог грађевинског земљишта; власници национализованих стамбених зграда и станова; власници национализованих пословних зграда и пословних просторија; власници непокретности-бивши југословенски држављани којима је услед преласка у страну држављанство национализована целокупна имовина; власници непокретности-предратни колонисти и добровољци из ратова 1912-1918. године којима су након 1945. године одузета имовинска права и др.⁴⁵⁸ Сви они, међутим, неће остварити своја права јер ЗВИО садржи одређене одредбе којима је сужен круг лица која могу оставарити одређена права у складу са одредбама овог Закона.⁴⁵⁹

Решавањем права бивших власника отклања се неизвесност у погледу правне судбине одузете имовине и коначно отвара могућност одговора на питање: *шта је чије у Републици Србији?*

⁴⁵⁶ Више о овоме у претходном делу рада.

⁴⁵⁷ Видети: Б. Гулан, *op. cit.*, стр. 18.

⁴⁵⁸ Више о овоме: В. Тодоровић, С. Рајић, С. Секулић, *op. cit.*, стр. 22.

⁴⁵⁹ О овоме ће бити више речи у наставку рада.

Непуних пет година након усвајања ЗВИО-а, дана 27.2.2016. године ступио је на снагу Закон о отклањању последица одузимања имовине жртвама холокауста које немају живих законских наследника. И поред тога што јеврејска заједница у Србији одузету имовину може да потражује по ЗВИО-у и ЗВЦЗ-у, највећи део имовине остао је ван домашаја тих прописа, с обзиром на то да је већина страдалих породица остала без власника.⁴⁶⁰ Циљ доношења овог Закона је стварање услова за отклањање последица одузимања имовине жртвама Холокауста на територији Републике Србије, које немају живих законских наследника.

Имајући у виду наведено, првенствено очекивања бивших власника и њихових законских наследника, али и тренутних корисника подржављене имовине, те целокупне домаће и међународне јавности, предмет разматрања у овом делу рада јесте нормативна анализа ЗВИО-а и Закона о отклањању последица одузимања имовине жртвама холокауста које немају живих наследника.

⁴⁶⁰ Више о овоме: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/060618/060618-vest7.html>; приступ: 8.9.2022. године.

ГЛАВА 1

АНАЛИЗА ЗАКОНА О ВРАЋАЊУ ОДУЗЕТЕ ИМОВИНЕ И ОБЕШТЕЋЕЊУ (2011)

1. Уводна разматрања

Након демократских промена 2000. године, у Србији је урађено више нацрта закона о реституцији, али је коначан текст закона усвојен тек октобра 2011. године. Значајан допринос усвајању овог закона дала је Европска унија, која је као један од кључних услова на путу европских интеграција Србије дефинисала управо решавање питање враћања одузете имовине, како би се повећала правна сигурност страних инвеститора. Неопходно је било донети закон који је ће садржати избалансирана решења, поштујући економску снагу Србије, али који неће довести до нових неправди и судских спорова пред Европским судом за људска права у Стразбуру.⁴⁶¹

У изради ЗВИО-а посебно се водило рачуна о испуњењу три кључна принципа: 1) исправљању неправде учињене из идеолошких разлога, 2) не правити нове неправде и 3) ускладити закон са расположивим државним средствима и не угрожавати финансијску стабилност државе. И поред тога, бивши власници и њихови законски наследници окупљени у Мрежи за реституцију⁴⁶², основни недостатак ЗВИО-а видели су у неприхватању супституције⁴⁶³ као модела реституције.⁴⁶⁴

Интересантно је да ЗВЦЗ из 2006. године, предвиђа супституцију као модел реституције⁴⁶⁵, што није случај са ЗВИО-м из 2011. године. По овом питању изјаснио се и Уставни суд Србије на следећи начин: „По оцени Уставног суда, неосновано је позивање на повреду принципа равноправности између физичких и правних лица, односно равноправности цркве и других правних лица, јер Устав не познаје принцип једнакости као општи, апстрактни појам који се подједнако односи на све правне субјекте, већ гарантује једнакост у оквиру исте категорије правних субјеката. Тако члан 13. Устава, на који се позивају предлагачи и иницијатор, гарантује једнакост грађана забраном дискриминације према неком личном својству, које се односи само на физичка

⁴⁶¹ Видети: Б. Гулан, *op. cit.*, стр. 16.

⁴⁶² Мрежа за реституцију представља удружење грађана за враћање одузете имовине.

⁴⁶³ О супституцији више у I и II делу рада.

⁴⁶⁴ *Ibid.*, стр. 24.

⁴⁶⁵ Више о овоме у претходном делу рада.

лица. Члан 22. Устава, који гарантује једнаку правну заштиту пред судовима, државним органима и организацијама такође се односи на човека и грађанина.“⁴⁶⁶

ЗВИО-ом се уређују услови, начин и поступак враћања одузете имовине и обештећење за одузету имовину, која је на територији Републике Србије применом прописа о аграрној реформи, национализацији, секвестрацији, као и других прописа, на основу аката о подржављењу, после 9. марта 1945. године одузета од физичких и одређених правних лица и пренесена у општенародну, државну, друштвену или задружну својину.⁴⁶⁷

ЗВИО у члану 2. набраја 41 закон и друге прописе на основу којих је вршено одузимање и подржављење приватне имовине. Навођење тих прописа је искључиво тако да се право на враћање одузете имовине и обештећење може остварити само уколико је имовина одузета на основу неког од тих прописа. „Право на враћање имовине по одредбама овог закона може се остварити за имовину одузету применом следећих прописа: 1) Одлука о прелазу у државну својину неријатељске имовине, о државној управи над имовином неприсутних лица и о секвестру над имовином коју су окупаторске власти присилно отуђиле⁴⁶⁸; 2) Закон о аграрној реформи и колонизацији⁴⁶⁹; 3) Закон о аграрној реформи и унутрашњој колонизацији⁴⁷⁰; 4) Закон о аграрној реформи и унутрашњој колонизацији⁴⁷¹; 5) Одлука о уставности суда за суђење злочина и преступа против српске националне части⁴⁷²; 6) Одлука о суду за суђење злочина и преступа против српске националне части⁴⁷³; 7) Закон о сузбијању недопуштене шпекулације и привредне саботаже⁴⁷⁴; 8) Закон о забрани изазивања националне, верске и расне мржње и раздора⁴⁷⁵; 9) Закон о заштити народних добара и њиховом управљању⁴⁷⁶; 10) Закон о конфискацији имовине и о изршењу конфискације⁴⁷⁷; 11) Закон о потврди и изменама и допунама Закона о конфискацији имовине и о изршењу конфискације⁴⁷⁸; 12) Закон о

⁴⁶⁶ Одлука Уставног суда Србије, III-256/2005 „Сл. гласник РС“, бр. 27/2006.

⁴⁶⁷ Чл. 1. ст. 1. ЗВИО.

⁴⁶⁸ „Сл. лист ДФЈ“, бр. /45.

⁴⁶⁹ „Сл. лист ДФЈ“, бр. 64/45 и „Службени лист ФНРЈ“, бр. 16/46, 24/46, 99/46, 101/47, 105/48, 19/51, 42-43/51, 21/56, 52/57, 55/57 и 10/65.

⁴⁷⁰ „Сл. гласник НРС“, бр. 39/45 и 4/46.

⁴⁷¹ „Сл. гласник НРС“, бр. 5/48, 11/4 и 34/56.

⁴⁷² „Сл. гласник НРС“, бр. 1/45.

⁴⁷³ „Сл. гласник НРС“, бр. 3/45.

⁴⁷⁴ „Сл. лист ДФЈ“, бр. 26/45.

⁴⁷⁵ „Сл. лист ДФЈ“, бр. 36/45 и „Службени лист ФНРЈ“, бр. 56/46.

⁴⁷⁶ „Сл. лист ДФЈ“, бр. 36/45.

⁴⁷⁷ „Сл. лист ДФЈ“, бр. 40/45.

⁴⁷⁸ „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 61/46 и 74/46.

одузимању ратне добити стечене за време непријатељске окупације⁴⁷⁹; 13) Закон о потврди и изменама и допунама Закон о одузимању ратне добити стечене за време непријатељске окупације⁴⁸⁰; 14) Закон о држављанству Демократске Федеративне Југославије⁴⁸¹; 15) Закон о држављанству Федеративне Народне Републике Југославије⁴⁸²; 16) Закон о одузимању држављанства официрима и подофицирима бивше југословенске војске, који неће да се врате у отаџбину и припадницима војних формација који су служили окупатору и одбегли у иностранство⁴⁸³; 17) Закон о кривичним делима против народа и државе⁴⁸⁴; 18) Закон о сузбијању недопуштене трговине, недопуштене шпекулације и привредне саботаже⁴⁸⁵; 19) Закон о прелазу у државну својину непријатељске имовине и о секвестрацији над имовином одсутних лица⁴⁸⁶; 20) Закон о поступању са имовином коју су власници морали напустити у току окупације и имовином која им је одузета од стране окупатора и његових помагача⁴⁸⁷; 21) Закон о потврди и изменама и допунама Закона о поступању са имовином коју су власници морали напустити у току окупације и имовином која им је одузета од стране окупатора и његових помагача⁴⁸⁸; 22) Закон о заштити општенародне имовине и имовине под управом државе⁴⁸⁹; 23) Закон о национализацији приватних привредних предузећа⁴⁹⁰; 24) Уредба о арондацији државних пољопривредних добара општедржавног значаја⁴⁹¹; 25) Одлука Националног комитета ослобођења Југославије о привременој забрани враћања колониста у њихова ранија места живљења⁴⁹²; 26) Закон о поступању са напуштеном земљом колониста у Аутономној Косовско-Метохијској области⁴⁹³; 27) Закон о ревизији додељивања земље колонистима и аграрним интересентима у Аутономној Косовско-Метохијској области⁴⁹⁴; 28) Закон о ликвидацији аграрне реформе вршене до 6. априла 1945. године на великим поседима у Аутономној покрајини Војводини⁴⁹⁵; 29) Основни

⁴⁷⁹ „Сл. лист ДФЈ“, бр. 36/45.

⁴⁸⁰ „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 52/46.

⁴⁸¹ „Сл. лист ДФЈ“, бр. 64/45.

⁴⁸² „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 54/46 и 105/48.

⁴⁸³ „Сл. лист ДФЈ“, бр. 64/45 и „Службени лист ФНРЈ“, бр. 86/46.

⁴⁸⁴ „Сл. лист ДФЈ“, бр. 66/45 и „Службени лист ФНРЈ“, бр. 59/46, 106/47 и 110/47.

⁴⁸⁵ „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 56/4 и 74/46.

⁴⁸⁶ „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 63/46 и 74/46.

⁴⁸⁷ „Сл. лист ДФЈ“, бр. 36/45.

⁴⁸⁸ „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 64/46.

⁴⁸⁹ „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 86/46.

⁴⁹⁰ „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 98/46 и 35/48.

⁴⁹¹ „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 99/46.

⁴⁹² „Сл. лист ДФЈ“, бр. 13/45.

⁴⁹³ „Сл. лист НРС“, бр. 9/47.

⁴⁹⁴ „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 89/46

⁴⁹⁵ „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 9/47.

закон о експропријацији⁴⁹⁶; 30) Основни закон о поступању са експроприсаним и конфискованим шумским поседима⁴⁹⁷; 31) Кривични законик⁴⁹⁸; 32) Закон о извршењу казни, мера безбедности и васпитно-поправних мера⁴⁹⁹; 33) Уредба о имовинским односима и реорганизацији сељачких радних задруга⁵⁰⁰; 34) Закон о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта⁵⁰¹; 35) Закон о искоришћавању пољопривредног земљишта⁵⁰² - ако корисници права нису добили друго одговарајуће земљиште; 36) Закон о одређивању грађевинског земљишта у градовима и насељима градског карактера⁵⁰³; 37) Закон о откупу приватних апотека⁵⁰⁴; 38) Закон о потврди и изменама и допунама Закона о уређењу и деловању кредитног система⁵⁰⁵; 39) Уредба о ревизији дозвола за рад и ликвидацији приватних кредитних предузећа⁵⁰⁶; 40) Правилник о поступку ликвидације приватних кредитних предузећа⁵⁰⁷; 41) Указ Председништва Президијума Народне Скупштине Федеративне Народне Републике Југославије У. бр. 392 од 8. марта 1947. године⁵⁰⁸.⁵⁰⁹

Одредбе ЗВИО-а примењују се и на имовину која је конфискована после 9. марта 1945. године, под условом да је бивши власник рехабилитован⁵¹⁰ до дана ступања на

⁴⁹⁶ „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 28/47, 12/57 и 53/62 и „Службени лист СФРЈ“, бр. 13/65, 5/68, 7/68 и 11/68.

⁴⁹⁷ „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 61/46.

⁴⁹⁸ „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 13/51.

⁴⁹⁹ „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 47/51.

⁵⁰⁰ „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 14/53.

⁵⁰¹ „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 52/58.

⁵⁰² „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 43/59 и 53/62 и „Службени лист СФРЈ“, б. 10/65, 25/65 – пречишћени текст, 12/67 и 14/70.

⁵⁰³ „Сл. лист СФРЈ“, бр. 5/ 68 и 20/69.

⁵⁰⁴ „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 50/49.

⁵⁰⁵ „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 68/46.

⁵⁰⁶ „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 51/46.

⁵⁰⁷ „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 57/46.

⁵⁰⁸ „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 64/47.

⁵⁰⁹ Имовина је бившим власницима одузимања и по основу прописа који нису таксативно наведени у члану 2. ЗВИО-а, али за коју имовину је законодавац сматрао, без посебног образложења, да бивши власници односно њихови законски наследници немају право да траже враћање или обештећење. „Имовина је бившим власницима одузимања и применом следећих прописа: 1) Законом о проглашавању општенородном имовином сеоских утрина, пашњака и шума и имовине земљишних, урбаријалних и њима сличних заједница, као и краишких граничарских имовинских општина (Сл. Гласник Народне Републике Србије бр. 1/48, 98/55); 2) Законом о расправљању имовинских односа насталих самовласним заузећем земљишта у друштвеној својини (Сл. Гласник НРС, 20/7); 3) Законом о удружењима, зборовима и другим јавним скуповима са изменама и допунама (”Сл. лист ФНРЈ”, бр. 65/45, 29/47); 4) Законом о пољопривредном земљишном фонду општенородне имовине и о додељивању земље пољопривредним организацијама («Службени лист ФНРЈ», бр. 22/1953); 5) Уредбом о војним судовима, Врховни Штаб НОВ и ПОЈ, мај 1944. године, из скупа докумената „Записници НКОЈ-а и Привремене Владе ДФЈ 1943-1945“ који се под другим називима појављују у Сл. Гласнику НРС бр. 1/1945 и Сл. Гласнику НРС бр. 2/1945.“

⁵¹⁰ „Рехабилитација је утврђивање ништавости, односно непуноважности аката и радњи којима су лица на територији Републике Србије без судске или административне одлуке, лишена живота, слободе или других права из политичких, верских, националних или идеолошких разлога. Правне последице рехабилитације за рехабилитовано лице и за друга лица одређена овим законом су мере уклањања и ублажавања последица ништавих, односно непуноважних аката и радњи и обухватају право на: посебан пензијски стаж; месечну

снагу ЗВИО-а, или буде рехабилитован на основу захтева за рехабилитацију који је поднет надлежном суду за време трајања поступка пред Агенцијом.⁵¹¹

2. Модели реституције

„Имовина се враћа у натуралном облику или се даје обештећење у виду државних обвезница Републике Србије и у новцу, у складу са законом“.⁵¹² Из наведеног је јасно да ЗВИО предвиђа два облика враћања одузете имовине: 1) путем натуралне реституције и 2) новчаног обештећења. Ипак треба напоменути да је могуће и делимично враћање имовине у натуралном облику, односно уколико се целокупна одузета имовина не може вратити натуралном облику, бившем власнику односно његовим законским наследницима део имовине биће враћен у природи, а за преостали део ће се применити одредбе закона о обештећењу.⁵¹³

Законодавац није предвидео могућност избора модела реституције, већ по начелу приоритета враћања у натуралном облику, имовина се првенствено враћа у оном облику у коме је и одузета, тј. у природи, а уколико то није могуће (ствар не постоји или је изузета од враћања), могуће је новчано обештећење.⁵¹⁴ Такође, ако је ствар престала да постоји услед дејства више силе⁵¹⁵ бивши власник нема право на обештећење у складу са законом.⁵¹⁶

Укупан износ обештећења не сме да угрози макроекономску стабилност и привредни раст Републике Србије, те је за поступак обештећења држава определила износ од **две милијарде евра**, увећан за збир припадајућих камата за све кориснике обештећења, обрачунатих по каматној стопи од 2% годишње, за период од 1. јануара 2015. године.⁵¹⁷ Износ обештећења утврђује се у еврима, тако што се основица обештећења помножи

новчану накнаду (посебан додатак); здравствену заштиту и друга права из здравственог осигурања; право на враћање конфисковане имовине; право на обештећење за материјалну и нематеријалну штету (рехабилитационо обештећење).“ Видети: чл. 3. Закона о рехабилитацији („Сл. гласник РС“, бр. 92/2011).

⁵¹¹ Видети: чл. 6. ст. 1. ЗВИО.

⁵¹² Чл. 4. ЗВИО.

⁵¹³ Видети: чл. 16. ст. 3. ЗВИО.

⁵¹⁴ Видети: чл. 8. ст. 1. ЗВИО.

⁵¹⁵ Виша сила се односи на ситуацију када је након одузимања ствари од бившег власника и њеног подржављења дошло до потпуног уништења, односно престанка постојања те ствари. У праву се под вишом силом подразумева ванредан, неочекиван, непредвидив, односно неотклоњив догађај који има за последицу проузоровање штете. Као виша сила најчешће се појављују природни догађаји, као земљотрес, поплава... Карактер више силе имају и друштвене појаве као рат, штрајкови, економска блокада. Више о овоме у: В. Тодоровић, С. Рајић, С. Секулић, *op. cit.*, стр. 66-67.

⁵¹⁶ Чл. 7. ЗВИО.

⁵¹⁷ Видети: чл. 30. ст. 2. ЗВИО.

кофицијентом који се добија када се стави у однос износ од две милијарде евра и износ укупног збира основица обештећења утврђених решењима о праву на обештећење увећаног за процену неутврђених основица (видети формулу у наставку).⁵¹⁸ Коефицијент се изражава са две децимале.⁵¹⁹ По одредбама ЗВИО-а може се остварити укупно обештећење по основу одузете имовине једног бившег власника по свим основама, које, у општем интересу, не може прећи износ од 500.000 евра.⁵²⁰ Такође, у случају кад један законски наследник по одредбама ЗВИО-а остварује право по основу одузете имовине од више бивших власника, обештећење том наследнику по основу свих бивших власника, у оквиру њиховог законског максимума, у општем интересу, не може прећи износ од 500.000 евра.⁵²¹

За утврђивање износа обештећења користи се следећа једначина:

$$\text{Износ обештећења} = \text{Основица обештећења} \times \frac{2 \text{ милијарде евра}}{\text{Збир утврђених и процењених основица обештећења}}$$

Основица за обештећење за одузете непокретности једнака је вредности непокретности, утврђеној проценом надлежног органа⁵²², израженој у еврима, према званичном средњем курсу Народне банке Србије на дан процене.⁵²³ Вредност непокретности утврђује се према месту где се непокретност налази, према стању на дан одузимања, а према вредности на дан процене.⁵²⁴ Треба истаћи да уколико је одузето земљиште у време одузимања било пољопривредно, а на дан процене има статус грађевинског земљишта, вредност тог земљишта процениће се као вредност грађевинског земљишта.⁵²⁵ Вредност објеката који не постоје у време процене, утврђују

Ако у року од три године од дана објављивања јавног позива, нису донета сва решења о праву на обештећење, неутврђене основице процениће Агенција за потребе утврђивања коефицијента. Видети чл. 31 ст. 5 ЗВИО-а.

⁵¹⁹ Чл. 31. ст. 1. ЗВИО.

⁵²⁰ Чл. 31. ст. 3. ЗВИО.

⁵²¹ Чл. 31. ст. 4. ЗВИО.

⁵²² Надлежни орган за процену вредности одузете имовине је, према потписаном протоколу о сарадњи, Пореска управа Републике Србије.

⁵²³ Чл. 32. ст. 1. ЗВИО.

⁵²⁴ Чл. 32. ст. 3. ЗВИО.

⁵²⁵ Чл. 32. ст. 4. ЗВИО.

се на основу вредности истих или сличних објеката, са истом или сличном наменом, на истом месту или у ближој околини.⁵²⁶

Законодавац посебно дефинише и начин утврђивања вредности покретних ствари. Наиме, вредност постојећих покретних ствари уписаних у јавни регистар утврђују се преко овлашћеног судског вештака одговарајуће струке, према тржишној вредности покретних ствари, изражених у еврима.⁵²⁷ Начин и методологија утврђивања вредности покретних ствари, ближе ће се утврдити уредбом Владе на предлог министра надлежног за послове финансија.⁵²⁸

ЗВИО дефинише да се одузета предузећа не враћају у натуралном облику⁵²⁹, па бивши власници или њихови законски наследници имају право на обештећење. За одузета предузећа за која је у акту о одузимању имовине наведена чиста актива, основица обештећења је вредност чисте активе, валоризоване на основу партитета динара према америчком долару на дан одузимања и партитета динара према америчком долару на дан доношења решења.⁵³⁰ Мора се истаћи да законодавац и поред упитне валоризације у америчким доларима, ипак доноси оправдано решење. Наиме, како у време одузимања евро као валута, односно као средство плаћања није постојао, а динар је од момента одузимања предузећа доживео неколико хиперинфлација⁵³¹, да је његова вредност из времена одузимања предузећа немерљива у односу на данашње стање, чини се као сасвим оправдано решење којим се врши валоризација у америчким доларима.

Ради регулисања јавног дуга који настаје по основу обештећења, Република Србија ће емитовати обвезнице које гласе на евро. Обвезнице се емитују у нематеријалном облику, без купона, појединачно за сваку годину, и региструју код Централног регистра, депоа и клиринга хартија од вредности. „Обвезнице гласе на име и преносиве су, а исплаћују се у еврима. Основне елементе обвезница, износ емисије, као и услове дистрибуције и наплате обвезница, уредиће Влада, на предлог министарства надлежног за послове финансија, најкасније до 30. јуна 2020. године. Обвезнице доспевају у року од 12 година и исплаћују се у годишњим ратама почев од 15. децембра 2021. године, осим обвезница за лица која су на дан ступања на снагу овог закона старија од 70 година, које

⁵²⁶ Чл. 32. ст. 5. ЗВИО.

⁵²⁷ Чл. 33. ст. 1. ЗВИО.

⁵²⁸ Чл. 33. ст. 2. ЗВИО.

⁵²⁹ Чл. 18. ст. 2. ЗВИО.

⁵³⁰ Чл. 34. ст. 1. ЗВИО.

⁵³¹ Хиперинфлација је стање у којем је месечна инфлација виша од 50 процената присутна дуже од 30 узастопних дана. Видети: BBC NEWS, Хиперинфлација: Како решити економску катастрофу, <https://www.bbc.com/serbian/cyr/svet-45665416>; приступ: 8.9.2022. године.

доспевају у року од пет година, односно лица која коју су на дан ступања на снагу овог закона старија од 65 година, које доспевају у року од 10 година. У случају када је решење о обештећењу постало правноснажно после доспећа прве годишње рате обвезница у 2021. години, кориснику ће се исплатити доспеле годишње рате обвезница са припадајућом каматом.“ Промет обвезница емитованих у складу са овим законом је слободан. Законодавац такође предвиђа да је промет и поседовање обвезница емитованих у складу са овим законом ослобођен сваке врсте пореза, те да се обвезнице могу куповати и продавати на берзи.⁵³²

Извори средстава за измирење обавеза по основу издатих обвезница и исплате новчане аконтације су: 1) наменски издвојена средства у поступку приватизације; 2) средства остварена конверзијом права коришћења грађевинског земљишта у својину уз накнаду, предвиђена посебним законом; 3) наменска средства предвиђена буџетом Републике Србије. Средства се уплаћују се на наменски рачун министарства надлежног за финансије код Народне банке Србије и могу се користити само за исплату обештећења. Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе је дужна да средства остварена у складу са ставом 1. овог члана уплати у року од 15 дана од дана наплате.⁵³³

ЗВИО дефинише да ће Република Србија исплатити бесповратно аконтацију обештећења у новцу бившем власнику, на основу правноснажног решења о утврђивању износа обештећења, у износу од 10% од утврђеног износа обештећења по свим основима бившег власника. У случају кад уместо бившег власника право остварују његови законски наследници, износ аконтације дели се на законске наследнике сагласно њиховим утврђеним уделима. Износ аконтације не може бити већи од 10.000 евра по бившем власнику по свим основима. За износ исплаћене аконтације умањиће се обештећење у виду обвезница. Аконтација обештећења по одредбама ЗВИО-а утврђује се и исплаћује почев од 31. марта 2020. године.⁵³⁴

Бивши власник или његови законски наследници ослобођени су плаћања свих пореза и такси приликом враћања имовине или остварења права на обештећење. То значи да уколико је бившем власнику враћено право својине на стамбеном објекту неће бити у обавези да плати порез на пренос апсолутних права, таксе за укњижбу права својине у јавне књиге о евиденцији непокретности и права на њима итд. Исти је случај и са

⁵³² Чл. 35. ЗВИО.

⁵³³ Чл. 36. ЗВИО.

⁵³⁴ Чл. 37. ЗВИО.

добивањем аконтације и обвезница као обештећења за одузету имовину. Међутим, треба нагласити да је за, разлику од пореза и такси, подносилац захтева дужан да сноси трошкове поступка (рецимо, трошкове вештачења, издатке за сведоке, трошкове прибављања неопходне документације и друге трошкове).⁵³⁵

3. Корисници права реституције и обвезници враћања одузете имовине

ЗВИО прописује да право на враћање имовине или обештећење има: „1) домаће физичко лице које је бивши власник⁵³⁶ одузете имовине, а у случају његове смрти или проглашења умрлим – његови законски наследници, утврђени у складу са прописима који уређују наслеђивање⁵³⁷ у Републици Србији и са одредбама ЗВИО-а; 2) задужбина којој је одузета имовина, односно њен правни следбеник; 3) бивши власник који је своју некадашњу имовину која је одузета вратио у својину на основу теретног правног посла; 4) физичко лице које је закључило уговор о купопродаји са државним органом у периоду од 1945. до 1958. године ако се у судском поступку утврди да је оштећено висином купопродајне цене има право искључиво на обештећење, у складу са ЗВИО-ом, умањено за висину исплаћене купопродајне цене; 5) физичко лице – страни држављанин, а у случају његове смрти или проглашења умрлим, његови законски наследници, под условом реципроцитета⁵³⁸.⁵³⁹ Претпоставља се да постоји реципроцитет са државом која није уређивала враћање имовине ако домаћи држављанин може да стекне право својине и наследи непокретности у тој држави.⁵⁴⁰

Поред дефинисања круга лица која имају право на враћање одузете имовине и обештећење, законодавац дефинише и круг лица која не могу остварити право на реституцију одузете имовине. Према одредбама ЗВИО-а право на враћање имовине или обештећење немају: 1) физичко лице – страни држављанин, односно његови законски наследници, за које је обавезу обештећења преузела страна држава по основу међународног уговора⁵⁴¹; 2) физичко лице – страни држављанин, односно његови

⁵³⁵ Видети: В. Тодоровић, С. Рајић, С. Секулић, *op. cit.*, стр.155.

⁵³⁶ Под појмом „бивши власник“ подразумева се физичко или правно лице које је било власник одузете имовине у моменту подржављења. Видети: чл. 3 ст.1 тач. 10. ЗВИО.

⁵³⁷ У Републици Србији поступак наслеђивања уређује се Законом о наслеђивању („Сл.гласник РС“, бр. 46/95, 101/2003 – Одлука УСРС и 6/2015).

⁵³⁸ Више о реципроцитету у II делу рада, глава I.

⁵³⁹ Чл. 5. ст. 1. ЗВИО.

⁵⁴⁰ Чл. 5. ст. 2. ЗВИО.

⁵⁴¹ О међународним уговорима које је закључила бивша Југославија било је више речи у III делу рада.

законски наследници, који су и без постојања међународног уговора, обештећени или им је право на враћање имовине признато правом стране државе⁵⁴²; 3) лице које је било припадник окупационих снага⁵⁴³ које су деловале на територији Републике Србије, за време Другог светског рата, као ни његови наследници.⁵⁴⁴

Одредбама ЗВИО-а дефинисани су, поред корисника реституције и обвезници враћања одузете имовине или обештећења. Из тих одредаба закона проистиче да је „обвезник враћања подржављене имовине у натуралном облику Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, јавно предузеће, привредно друштво или друго правно лице чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, привредно друштво са већинским друштвеним капиталом и задруга, укључујући и привредна друштва и задруге у поступку стечаја и ликвидације, а који је, на дан ступања на снагу ЗВИО-а, власник, држалац или носилац права коришћења, односно располагања на подржављеној имовини – у односу на право које му припада“.⁵⁴⁵

Даље, ЗВИО наводи да је на грађевинском земљишту у државној, односно јавној својини обвезник враћања привредно друштво и друго правно лице које је носилац права коришћења стеченог у поступку приватизације, стечаја или судског извршења, уколико у року од 60 дана од ступања на снагу ЗВИО-а, није поднело захтев за конверзију права коришћења у право својине уз накнаду и не изврши ту конверзију у року од две године од дана подношења захтева, уз услов да је купац у поступку приватизације прихватио да ће вратити имовину бившем власнику.⁵⁴⁶

Као што је било речи у претходном делу рада, одузета имовина се враћа бившем власнику или његовом законском наследнику у натуралном облику, а уколико то није могуће, корисници реституције имају право на обештећење. Обвезник обештећења у виду државних обвезница и у новцу јесте Република Србија.⁵⁴⁷

⁵⁴² Обештећеним лицима се *de facto* сматрају лица која нису обештећена применом међународних уговора, већ им је дато обештећење у страни држави или им је право на враћање имовине признато правом стране државе, било оне у коју су се иселили, било неке треће, без обзира на то да ли су то право и искористили. Видети: В. Тодоровић, С. Рајић, С. Секулић, *op. cit.*, стр. 58.

⁵⁴³ Ова одредба закона је изазвала бурне реакције дела јавности, пре свих послитичке странке „Савез Војвођанских Мађара“, који су сматрали да закон игнорисањем начела индивидуалне одговорности, крши више одредаба Устава, и да је у супротности са основним вредностима ЕУ. Више о овоме: Б. Гулан, *op. cit.*, стр. 30.

⁵⁴⁴ Чл. 5. ст. 3. ЗВИО.

⁵⁴⁵ Видети: чл. 9. ст. 1. ЗВИО.

⁵⁴⁶ Видети: чл. 23. ст. 4. ЗВИО. Исто наведено у: В. Тодоровић, С. Рајић, С. Секулић, *op. cit.*, стр. 72-73.

⁵⁴⁷ Чл. 9. ст. 3. ЗВИО.

Из наведеног се може закључити да су обвезници враћања имовине титулари државне и друштвене својине, те да обвезници враћања нису приватна предузећа и друштва предузећа са већинским приватним капиталом, као ни физичка лица која су до своје садашње имовине дошла било теретним (рецимо на основу купопродајног уговора) било бестеретним путем (као што је случај са колонистима, аграрним интересентима и другим стицаоцима на основу административног акта), чиме се штите њихова стечена права.⁵⁴⁸

4. Предмет реституције

Одредбама ЗВИО-а предвиђено је да се враћају непокретне и покретне ствари у јавној својини Републике Србије, аутономне покрајине односно јединице локалне самоуправе, у државној, друштвеној и задружној својини, осим ствари у својини задругара и друштвеној и задружној својини које је ималац стекао уз накнаду.⁵⁴⁹ Предмет враћања могу бити непокретности и то: „грађевинско земљиште, пољопривредно земљиште, шуме и шумско земљиште, стамбене и пословне зграде, станови и пословне просторије и други објекти који постоје на дан ступања на снагу ЗВИО-а, али и покретне ствари уписане у јавни регистар, као и друге покретне ствари које према прописима о културним добрима представљају културна добра и културна добра од великог и изузетног значаја, а која постоје на дан ступања на снагу овог закона“.⁵⁵⁰

Обвезник враћања дужан је да, у складу са ЗВИО-ом, бившем власнику врати право својине и државину на одузетој непокретности, осим ако објекат није увећан⁵⁵¹ у складу са одредбама ЗВИО-а.⁵⁵²

Законодавац је предвидео и изузетке од враћања у натуралном облику. С тим у вези предмет враћања не могу бити: „1) непокретности које су по Уставу и закону искључиво у јавној својини⁵⁵³; 2) службене зграде и пословне просторије које служе за обављање

⁵⁴⁸ Видети: чл. 10. ЗВИО.

⁵⁴⁹ Видети: чл. 15. ст. 1. ЗВИО.

⁵⁵⁰ Видети: чл. 15. ст. 2. ЗВИО.

⁵⁵¹ Објекат се, у смислу одредаба ЗВИО-а, сматра увећаним уколико је дограђен или надзидан у складу са законом, чиме је увећана бруто површина. Извођење грађевинских радова унутар постојећег габарита и волумена не сматра се увећањем објекта у смислу ЗВИО-а. Уколико је након подржављења увећан објекат, бившем власнику се враћа својина на делу непокретности у површини која му је одузета, а државина му се враћа на основу споразума или судске одлуке, односно власник увећаног дела и бивши власник могу споразумно регулисати своје међусобне односе на предметном објекту, а ако се такав споразум не постигне, њихове међусобне односе уредиће надлежни суд. Видети: Чл. 17. ст. 1. ЗВИО.

⁵⁵² Чл. 16. ст. 2. ЗВИО.

⁵⁵³ У јавној својини су природна богатства, добра од општег интереса и добра у општој употреби, за која је законом утврђено да су у јавној својини, ствари које користе органи и организације Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, установе, јавне агенције и друге организације чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе и друге ствари које су,

законом утврђене надлежности државних органа, органа аутономне покрајине, органа јединице локалне самоуправе и органа месне самоуправе; 3) непокретности које служе за обављање делатности установа из области здравства, васпитања и образовања, културе и науке или других установа, као јавних служби, основаних од стране носилаца јавне својине, а чијим би враћањем био битно ометен рад и функционисање тих служби; 4) непокретности које су неодвојиви саставни део мрежа, објеката, уређаја или других средстава која служе за обављање претежне делатности јавних предузећа, друштава капитала основаних од стране носилаца јавне својине, као и њихових зависних друштава, из области енергетике, телекомуникација, саобраћаја, водопривреде и комуналних делатности; 5) непокретности чије би враћање битно нарушило економску, односно технолошку одрживост и функционалност у обављању претежне делатности субјекта приватизације који није приватизован, као и субјекта који се продаје у поступку стечаја као правно лице а у чијој се имовини налазе; 6) непокретности које су намењене за репрезентативне потребе Народне скупштине, председника Републике и Владе; 7) непокретности у власништву Републике Србије намењене за смештај страних дипломатско-конзуларних представништава, војних и трговинских представништава и представника при дипломатско-конзуларним представништвима; 8) Дворски комплекс на Дедињу, чији се статус уређује посебним законом, као и друга непокретна културна добра од изузетног значаја у државној својини; 9) непокретна имовина која је продата, односно стечена у поступку приватизације као имовина или капитал субјекта приватизације, у складу са законом којим се уређује приватизација; 10) непокретности које су продате у поступку стечаја над предузећима у већинској друштвеној, односно државној својини, као и непокретности које представљају имовину стечајних дужника у већинској друштвеној, односно државној својини која су као правна лица продати у поступку стечаја“.⁵⁵⁴

Поступак реституције има за циљ враћање одузетих имовинских права, уз уважавање како стечених својинских права, тако и постојећих облигационих права. Ако на враћеној непокретности постоји право закупа, тај закуп има стварноправно дејство, јер своје право закупац може остварити и према новом власнику ствари, тј. лицу коме је враћена у својину и државину предметна непокретност.⁵⁵⁵

у складу са законом, у јавној својини. Видети: чл. 3 Закона о јавној својини („Сл.гласник РС“, бр. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 – др. закон, 108/2016, 113/2017 и 95/2018).

⁵⁵⁴ Видети: чл. 18. ст. 1. ЗВИО.

⁵⁵⁵ Видети: чл. 19. ЗВИО. Исто наведено у: В. Тодоровић, С. Рајић, С. Секулић, *op. cit.*, стр. 92.

Закупац непокретности која је предмет враћања има право да користи непокретност за обављање своје делатности, али не дуже од три године од извршности решења о враћању имовине, с тим што се бивши власник и обвезник могу и друкчије споразумети.⁵⁵⁶ Изузетно, за вишегодишње засаде и винограде, закупца пољопривредног земљишта или лице које, до доношења решења о враћању имовине бившем власнику, а најкасније у року од годину дана од дана ступања на снагу овог закона, закључи уговор о закупу пољопривредног земљишта на основу права пречег закупа, има право да користи пољопривредно земљиште до 20 година за вишегодишње засаде, односно до 40 година за винограде.⁵⁵⁷ У овим роковима бивши власник који је ступио на место закуподавца, има право на закупнину, али не може једнострано мењати висину закупнине и друге одредбе затченог уговора о закупу.⁵⁵⁸ Законодавац посебно дефинише да уговор о закупу закључен са намером да се осујети остварење права бившег власника не производи правно дејство.⁵⁵⁹

ЗВИО прецизира да се непокретности враћају ослобођене хипотекарних терета који су установљени од момента њиховог подржављења, те да за потраживања која су била обезбеђена хипотеком гарантује Република Србија, уз право регреса према хипотекарном дужнику.⁵⁶⁰ Закон наводи и да постојеће стварне службености⁵⁶¹ конституисане у корист или на терет непокретности не престају, док се постојеће личне службености⁵⁶² у корист трећих лица гасе.⁵⁶³

⁵⁵⁶ Видети: чл. 20. ст. 1. ЗВИО.

⁵⁵⁷ Видети: чл. 20. ст. 2. ЗВИО.

⁵⁵⁸ Видети: чл. 20. ст. 3. ЗВИО.

⁵⁵⁹ Видети: чл. 20. ст. 4. ЗВИО.

⁵⁶⁰ Видети: чл. 21. ст. 1.-2. ЗВИО.

⁵⁶¹ „Стварна службеност је право власника једне непокретности (повласно добро) да за потребе те непокретности врши одређене радње на непокретности другог власника (послужно добро) или да захтева од власника послужног добра да се уздржи од вршења одређених радњи које би иначе имао право вршити на својој непокретности“. У стварне службености спадају, нпр: право пролаза преко туђег земљишта, право провођења воде преко туђег земљишта, право титулара службености да захтева од власника послужног добра да на свом зиду не отвара прозоре, итд. Више о томе у: Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *op.cit.*, стр. 240.

⁵⁶² „Личне службености су стварна права која овлашћују титуларе на коришћење туђе ствари, без права на располагање и захватање супстанце послужног добра“. Заједничке карактеристике личних службености су: ограниченост трајања, самосталност и непреносивост. *Ibid.*, стр. 263.

⁵⁶³ Чл. 21. ЗВИО.

4.1. Враћање подржављеног грађевинског земљишта

Одредбама ЗВАО-а таксативно је наведено које грађевинско земљиште⁵⁶⁴ може, а које не може бити предмет враћања у натуралном облику. Законодавац дефинише да предмет враћања у натуралном облику не може бити: „изграђено грађевинско земљиште, ако ЗВАО-ом за поједине случајеве није друкчије одређено; грађевинско земљиште на коме се, у складу са ЗВАО-ом, налазе јавне површине, или је планским документом, важећим на дан ступања на снагу ЗВАО-а, предвиђена изградња објеката јавне намене, у складу са законом којим се уређује просторно планирање, изградња и грађевинско земљиште, као ни грађевинско земљиште на коме су изграђени објекти који нису предмет враћања у натуралном облику, као ни неизграђено грађевинско земљиште за које у складу са законом којим се уређује просторно планирање, изградња и грађевинско земљиште постоји правноснажно решење о локацијској дозволи у време ступања на снагу овог закона; неизграђено грађевинско земљиште на коме је планским документом важећим на дан ступања на снагу овог закона предвиђена изградња објекта у функцији реализације пројекта економског развоја, објекта који је намењен за социјално становање, у складу са законом којим се уређује социјално становање и станова у складу са Уредбом о мерама подршке грађевинској индустрији кроз субвенционисање камате по кредитима за финансирање стамбене изградње у 2010. години⁵⁶⁵, када је инвеститор изградње тих станова Република Србија, у складу са Уредбом о условима и начину под којима локална самоуправа може да отуђи или да у закуп грађевинско земљиште по цени, мањој од тржишне цене, односно закупнине или без накнаде⁵⁶⁶, под условом да у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона власници тог земљишта доставе Влади попис катастарских парцела тог грађевинског земљишта и Влада својим актом у року од 60 дана од дана достављања захтева изврши верификацију катастарских парцела за ове намене; грађевинско земљиште на коме је изграђен објекат сталног карактера у складу са законом, а на том земљишту није извршена конверзија права коришћења у право својине у складу са чланом 101 ЗПИ-а; грађевинско земљиште на коме је изграђен објекат без грађевинске дозволе, које у поступку легализације буде одређено као земљиште за редовну употребу објекта, у складу са законом којим се уређује просторно планирање,

⁵⁶⁴ „Грађевинско земљиште је земљиште које је одређено законом или планским документом за изградњу и коришћење објеката, као и земљиште на којем су изграђени објекти у складу са законом“. Видети: чл. 82 ЗПИ.

⁵⁶⁵ „Сл. гласник РС“, број 4/10.

⁵⁶⁶ „Сл. гласник РС“, број 13/10 и 54/11.

изградња и грађевинско земљиште, у ком случају ће Агенција прекинути поступак до окончања поступка легализације“.⁵⁶⁷

Одредбама ЗВИО-а дефинисано је и које грађевинско земљиште може бити предмет враћања у натуралном облику. С тим у вези бившем власнику на „неизграђеном грађевинском земљишту у јавној својини, на коме је као власник или корисник уписана Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, грађевинско земљиште се враћа у складу са одредбама ЗВИО-а“.⁵⁶⁸ Власник објекта или власник на посебном физичком делу зграде, без обзира на време изградње објекта, који је у време подржављења био власник на грађевинском земљишту на коме је тај објекат изграђен, остварује право својине, односно сусвојине на том грађевинском земљишту, ако то право не оствари по основу конверзије у складу са чланом 101. ЗПИ-а.⁵⁶⁹ Бившем власнику који је носилац права коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту у државној својини, грађевинско земљиште се враћа уколико право својине не оствари конверзијом права коришћења у право својине у складу са чланом 101а Закона о планирању и изградњи.⁵⁷⁰

Изузетно, бившем власнику вратиће се право својине и право коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту, ако лице из члана 103. ЗПИ-а није поднело или не поднесе захтев за конверзију у року од 60 дана од дана ступања на снагу ЗВИО-а, а све под условом да је купац у уговору о продаји капитала закљученом у поступку приватизације прихватио враћање имовине.⁵⁷¹

Такође, бивши власник нема право на враћање неизграђеног грађевинског земљишта, до окончања поступка конверзије уз накнаду, ако се конверзија права коришћења у право својине изврши у року од две године од дана подношења захтева за конверзију, односно бивши власник нема право на враћање неизграђеног грађевинског земљишта датог у дугорочни закуп, од 13. маја 2003. године до дана ступања на снагу овог закона, у складу са законом којим се уређује просторно планирање, изградња и грађевинско земљиште, осим у случају раскида уговора, под условом да је бивши власник захтев поднео у складу са одредбама овог закона.⁵⁷² Законодавац даље прецизира да ће се бившем власнику вратити право својине и право коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту за

⁵⁶⁷ Видети: чл. 22. ЗВИО.

⁵⁶⁸ Видети: чл. 23. ст. 1. ЗВИО.

⁵⁶⁹ Видети: чл. 23. ст. 2. ЗВИО.

⁵⁷⁰ Видети: чл. 23. ст. 3. ЗВИО.

⁵⁷¹ Видети: чл. 23. ст. 4. ЗВИО.

⁵⁷² Видети: чл. 23. ст. 5. ЗВИО.

које одређено лице – носилац права коришћења има право на конверзију у складу са прописима о планирању и изградњи, а право коришћења му је престало на његов захтев сагласно тим прописима.⁵⁷³ Ако из неког разлога предвиђеног законом или уговором, уговор о дугорочном закупу из става буде раскинут, закуподавац је дужан да одмах, а најкасније у року од осам дана од дана раскида уговора, обавести Агенцију о овој чињеници, у циљу окончања поступка по захтеву бившег власника, ако је исти поднет у складу са одредбама овог закона.⁵⁷⁴ Законодавац даље прецизира да бивши власник, који је пренео право коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту на треће лице, нема право на враћање ни на обештећење у складу са ЗВИО-ом.⁵⁷⁵

4.2. Враћање подржављеног пољопривредног земљишта, шума и шумског земљишта

ЗВИО прописује да се бившем власнику⁵⁷⁶ враћа право својине на пољопривредном⁵⁷⁷ и шумском земљишту⁵⁷⁸ и шумама^{579, 580}. Интересантно је да је законодавац предвидео одређени вид супституције када је у питању реституција пољопривредног односно шумског земљишта. Наиме, уколико је одузето пољопривредно, односно шумско земљиште било предмет комасације, односно арондације након одузимања, бивши

⁵⁷³ Видети: чл. 23. ст. 6. ЗВИО.

⁵⁷⁴ Видети: чл. 23. ст. 7. ЗВИО.

⁵⁷⁵ Видети: чл. 23. ст. 8. ЗВИО.

⁵⁷⁶ Уколико се као бивши власник јави физичко лице-страни држављанин, или његови законски наследници-страни држављани, исти ће уколико испуњавају друге услове прописане ЗВИО-ом (пре свега услов реципроцитета), моћи да остваре своја права на враћање права својине, без обзира на то што је чл. 1 став 3. Закона о пољопривредном земљишту прописано да страна физичка и правна лица не могу бити власници пољопривредног земљишта у Републици Србији, с обзиром на то да ЗВИО-ом такво ограничење није прописано. Више о овоме видети у: В. Тодоровић, С. Рајић, С. Секулић, *op. cit.*, стр.121.

⁵⁷⁷ „Пољопривредно земљиште јесте земљиште које се користи за пољопривредну производњу (њиве, вртови, воћњаци, виногради, ливаде, пашњаци, рибањаци, трстици и мочваре) и земљиште које се може привести намени за пољопривредну производњу“. Видети: чл. 2 ст. 1 тач. 1. Закона о пољопривредном земљишту („Сл. гласник РС“, бр. 62/2006, 65/2008 - др. закон, 41/2009, 112/2015, 80/2017 и 95/2018 – др. закон).

⁵⁷⁸ „Шумско земљиште јесте земљиште на коме се гаји шума, земљиште на коме је због његових природних особина рационалније гајити шуме, као и земљиште на коме се налазе објекти намењени газдовању шумама, дивљачи и остваривању општекорисних функција шума и које не може да се користи у друге сврхе, осим у случајевима и под условима утврђеним законом о шумама“. Видети: чл. 5 ст. 5 Закона о шумама („Сл. гласник РС“, бр. 30/2010, 93/2012, 89/2015 и 95/2018 - др. закон).

⁵⁷⁹ Шума је простор обрастао шумским дрвећем, минималне површине 5 ари, са минималном покривеношћу земљишта крунама дрвећа од 30%. Под шумом се такође сматрају и младе природне и вештачке састојине, као и људским деловањем или из природних разлога привремено необрасле површине на којима ће се природно или вештачки поново успоставити шума. Под шумом се подразумевају и шумски расадници у комплексу шума и семенске плантаже, као и заштитни појасеви дрвећа површине веће од 5 ари. Шумом се не сматрају паркови у насељеним местима, као и дрвеће које се налази испод далековода и у коридору изграђеног далековода, без обзира на површину. Видети: чл. 5 ст. 1-4 Закона о шумама („Сл. гласник РС“, бр. 30/2010, 93/2012, 89/2015 и 95/2018 – др. закон).

⁵⁸⁰ Чл. 24. ст. 1. ЗВИО.

власник има право на враћање земљишта које је добијено из комасационе масе за то земљиште.⁵⁸¹

Као и код грађевинског земљишта, законодавац таксативно наводи које пољопривредно, односно шумско земљиште не може бити предмет враћања у натуралном облику. Према одредбама ЗВИО-а не враћа се право својине на пољопривредном и шумском земљишту ако је на дан ступања на снагу ЗВИО-а: „1) на катастарској парцели изграђен објекат који је у функцији на дан ступања на снагу ЗВИО-а, она површина катастарске парцеле која служи за редовну употребу тог објекта, односно ако је на комплексу земљишта изграђен већи број објеката који су у функцији на дан ступања на снагу ЗВИО-а - површина земљишта⁵⁸² која економски оправдава коришћење тих објеката; 2) неопходна нова парцелација земљишта ради обезбеђивања приступног пута за земљиште које је предмет захтева за враћање; 3) земљиште у друштвеној, односно задружној својини стечено теретним правним послом“.⁵⁸³

Одредбама ЗВИО-а дефинисан је и положај лица које је имало право коришћења и право закупа пољопривредног земљишта. Наиме, законодавац прописује да лицу које је на дан доношења извршног решења о враћању одузете имовине имало право коришћења пољопривредног земљишта, то право престаје даном извршности решења о враћању имовине бившем власнику, те је исто дужно да преда државину бившем власнику по скидању усева, а најкасније до 30. октобра године у којој је решење постало извршно, а кад је решење постало извршно после овог датума – у року од осам дана од скидања првог наредног усева у следећој години.⁵⁸⁴ Такође, уколико је пољопривредно земљиште, у складу са законом којим се уређује пољопривредно земљиште, дато у закуп, остаје у државини закупца до истека уговора о закупу, ако ЗВИО-ом није друкчије одређено, осим у случају да се странке друкчије не споразумеју, с тим да закупнину од дана извршности решења о враћању земљишта закупца плаћа бившем власнику.⁵⁸⁵

⁵⁸¹ Чл. 24. ст. 2. ЗВИО.

⁵⁸² Ближи критеријуми за утврђивање површине земљишта које се не враћа утврдиће се уредбом Владе. Видети: чл. 25 ст. 2. ЗВИО.

⁵⁸³ Чл. 25 ст. 1. ЗВИО.

⁵⁸⁴ Видети: чл. 26. ст. 1. ЗВИО.

⁵⁸⁵ Видети: чл. 26. ст. 2. ЗВИО.

4.3. Враћање подржављених стамбених и пословних објеката

ЗВИО-ом је прописано да се бившим власницима враћају стамбене зграде⁵⁸⁶, куће⁵⁸⁷, станови, гараже и други пратећи објекти⁵⁸⁸. Изузетно, не враћају се стамбене зграде и куће на којима је, у случају заснивања етажне својине, у складу са законом, престало да постоји право својине на згради, односно кући.⁵⁸⁹ Стамбене зграде, куће и станови на којима постоји законом заштићено станарско право, враћају се у својину бившем власнику, који од дана извршности решења о враћању постаје закуподавац заштићеном станару, под условима утврђеним законом којим се уређује становање.⁵⁹⁰

Законодавац, даље прописује да се пословни објекти⁵⁹¹ и пословне просторије враћају бившем власнику у својину и државину, изузев ако су уложени у капитал подржављеног предузећа ради стицања удела, односно акција.⁵⁹² Пословни објекти и пословне просторије, дате у закуп било које врсте или сродан однос враћају се бившем власнику у својину у складу са ЗВИО-ом, а по истеку три године од дана извршности решења о враћању имовине и у државину, ако се бивши власник и купац другачије не споразумеју.⁵⁹³ Битно је навести да у периоду од стицања својине до ступања у посед бившег власника, купац ступа у правни однос са њим по уговору који је закључио са претходним власником.⁵⁹⁴

⁵⁸⁶ „Зграда јесте објекат са кровом и спољним зидовима, изграђена као самостална употребна целина која пружа заштиту од временских и спољних утицаја, а намењена је за становање, обављање неке делатности или за смештај и чување животиња, робе, опреме за различите производне и услужне делатности и др. Зградама се сматрају и објекти који имају кров, али немају (све) зидове (нпр. надстрешница), као и објекти који су претежно или потпуно смештени испод површине земље (склоништа, подземне гараже и сл.)“ Видети: чл. 2. ст. 1 тач. 23. ЗПИ.

⁵⁸⁷ Према мишљењу Тодоровића, Рајића и Секулића, није било потребно да законодавац посебно наводи куће, јер су куће такође стамбене зграде. Видети: В. Тодоровић, С. Рајић, С. Секулић, *op. cit.*, стр. 131.

⁵⁸⁸ Законодавац приликом навођења станова и гаража, првенствено има у виду Закон о основама својинскоправних односа („Сл. лист СФРЈ“, бр. 6/80 и 36/90, „Сл. лист СРЈ“, бр. 29/96 и „Сл. гласник РС“, бр. 115/2005 - др. закон), који у члану 19. ст. 1, наводи да право својине на посебном делу зграде може постојати на стану, пословној просторији или гаражи, односно гаражном месту, док остаје нејасно зашто се законодавац определио за термин „пратећи објекти“, а није користио термин „помоћни објекти“, који користи ЗПИ и који у чл. 2 ст. 1. тач. 24. помоћни објекат дефинише као објекат који је у функцији главног објекта, а гради се на истој парцели на којој је саграђен или може бити саграђен главни стамбени, пословни или објекат јавне намене (гараже, оставе, септичке јаме, бунари, цистерне за воду и сл.).

⁵⁸⁹ Видети: чл. 27. ст. 2. ЗВИО.

⁵⁹⁰ Видети: чл. 27. ст. 3. ЗВИО.

⁵⁹¹ „Пословни, односно пословно-стамбени објекат јесте објекат који има више од 80% корисне површине намењене за пословање (продају, куповину, услуге и сл.) и у коме су остале просторије стамбене и/или јавне намене.“ Видети: чл. 4 ст. 1 тач. 6. Правилника о техничким нормативима за заштиту од пожара стамбених и пословних објеката и објеката јавне намене („Сл. гласник РС“, бр. 22/2019).

⁵⁹² Видети: чл. 28. ст. 1. ЗВИО.

⁵⁹³ Видети: чл. 28. ст. 2. ЗВИО.

⁵⁹⁴ *Ibid.*

Претходна одредба ЗВИО-а, према нашем мишљењу, изазива оправдано незадовољство дела бивших власника и њихових законских наследника. Наиме, како је у претходном делу рада речено да подржављена предузећа не могу бити предмет натуралне реституције, те како су поједини пословни објекти или пословне просторије пре одузимања биле уложене од стране бившег власника у капитал предузећа (које се бавило, рецимо, пружањем хотелских услуга и које је национализовано сходно Закону о национализацији приватних привредних предузећа), такве непокретности су изузете од враћања у натуралном облику, и поред чињенице да је такав објекат могао бити укњижен на физичко лице.

4.4. Враћање подржављених покретних ствари

Законодавац прописује општу норму којом се бившем власнику или његовом законском наследнику у својину и државину враћају постојеће подржављене покретне ствари⁵⁹⁵, при том прецизирајући да се не враћају покретне ствари, које су, на дан ступања на снагу ЗВИО-а, саставни део збирки музеја, галерија, непокретних културних добара од изузетног значаја, или других сродних установа, те покретне ствари које су продате у поступку приватизације, у складу са законом којим се уређује приватизација.⁵⁹⁶

Приликом дефинисања које покретне ствари могу бити предмет враћања у натуралном облику посебно се мора имати у виду чл 15. ст. 3. ЗВИО-а у коме се наводи да предмет натуралне реституције могу бити „покретне ствари уписане у јавни регистар⁵⁹⁷“. Такође, мора се указати и на Закон о културним добрима (у даљем тексту ЗКД)⁵⁹⁸, према коме су културна добра ствари и творевине материјалне и духовне културе од општег интереса које уживају посебну заштиту утврђену овим законом⁵⁹⁹ и које се уписују према врстама у јавне регистре⁶⁰⁰. Дакле, да би могле бити предмет враћања у натуралном облику све покретне ствари морају бити уписане у одговарајуће јавне регистре.

⁵⁹⁵ „Покретне ствари (*res mobiles*) су ствари које се могу премештати са једног на друго место без повреде њихове суштине“. Видети: Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазећ, *op.cit.*, стр. 32.

⁵⁹⁶ Видети: Чл. 29. ЗВИО.

⁵⁹⁷ За сваку врсту културних добара воде се централни регистри. Централне регистре културних добара воде: Републички завод за заштиту споменика културе, Народни музеј у Београду, Архив Србије, Народна библиотека Србије и Југословенска кинотека. Више о овоме: В. Годоровић, С. Рајић, С. Секулић, *op. cit.*, стр. 139.

⁵⁹⁸ „Сл. гласник РС“, бр. 71/94, 52/2011 – др. закони и 99/2011 – др. закон.

⁵⁹⁹ Чл. 2 ст. 1. ЗКД.

⁶⁰⁰ Чл. 6. ЗКД.

Из наведеног, а узимајући у обзир и опште услове враћања имовине у натуралном облику, о чему је било више речи у претходним деловима рада, може се закључити да је законодавац најблаже речено прописао непотпуну норму, те да би свакако било прецизније када би се дефинисало да предмет враћања у натуралном облику могу бити покретне ствари уписане у одговарајуће јавне регистре које су у јавној својини Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, те у друштвеној или задружној својини, под условом да у друштвену или задружну својину нису прешле на основу теретног правног посла.

5. Поступак реституције

Одредбама ЗВИО-а јасно је дефинисан поступак реституције. Према ЗВИО-у странка у поступку је лице по чијем захтеву је покренут поступак или лице које има правни интерес, обвезник враћања имовине, као и државно правобранилаштво⁶⁰¹.⁶⁰² Из наведеног се може закључити да је странка у поступку најпре подносилац захтева, имајући у виду да се поступак реституције покреће по захтеву странке, а не по службеној дужности, затим обвезник враћања одузете имовине⁶⁰³, те државно правобранилаштво као државни орган који предузима правне радње и користи правна средства ради остваривања и заштите имовинских права и интереса Републике Србије и обавља друге послове одређене законом⁶⁰⁴.

По захтеву за враћање одузете имовине и обештећење (у даљем тексту: захтев) поступак води Агенција за реституцију (у даљем тексту: Агенција), као јавна агенција, преко подручних јединица, а у складу са одредбама ЗВИО-а и законом којим се уређује општи управни поступак. Дакле, Агенција је стварно надлежан орган за вођење поступка реституције⁶⁰⁵, док се месна надлежност подручних јединица одређује према пребивалишту или боравишту бившег власника у Републици Србији у време одузимања имовине, а у случају да на овај начин није могуће одредити месну надлежност подручних јединица (рецимо, да је бивши власник имао у тренутку одузимања имовине

⁶⁰¹ У ЗВИО-у се користи термин *републички јавни правобранилац*, с обзиром на то да је закон донет у време примене Закона о јавном правобранилаштву („Сл. гласник РС“, број 43/91), те како је у међувремену дошло до ступања на снагу новог Закона о правобранилаштву („Сл. гласник РС“, бр. 55/2014), у коме се употребљавају термини *државно правобранилаштво* и *државни правобранилац*, у раду ћемо користити управо те термине.

⁶⁰² Видети: чл. 39. ЗВИО.

⁶⁰³ О обвезницима враћања одузете имовине било је више речи у претходном делу рада.

⁶⁰⁴ Видети: чл. 5 ст. 1. Закона о правобранилаштву („Сл. гласник РС“, бр. 55/2014).

⁶⁰⁵ Видети: Чл. 40. ЗВИО.

пребивалиште или боравиште у иностранству), месну надлежност одређује директор Агенције⁶⁰⁶.

Захтев, у складу са ЗВИО-ом, подносе сви бивши власници одузете имовине, односно њихови законски наследници и правни следбеници, заједно или свако од њих појединачно.⁶⁰⁷ У претходној одредби закона, правно-технички посматрано, законодавац употребљава неадекватну реч *подносе*, уместо *могу да поднесу*, имајући у виду да коришћена терминологија упућује на обавезност (која у случају неподношења захтева не повлачи било грађанску било кривичну или прекршајну одговорност), а не на право за подношење захтева за реституцију имовине.

Захтев се подноси у року од две године од дана објављивања јавног позива Агенције⁶⁰⁸, и то надлежној подручној јединици – на прописаном обрасцу и са потребним доказима, преко шалтера поште.⁶⁰⁹ Како је јавни позив био објављен 1. марта 2012. године, рок од две године за подношење захтева истекао је 3. марта 2014. године (имајући у виду да се 1. март пао у суботу тј. на нерадни дан⁶¹⁰).

Прописано је да захтев треба да садржи следеће податке о: „1) бившем власнику – име, име једног родитеља и презиме, датум и место рођења, пребивалиште, односно боравиште у време одузимања имовине и држављанство, односно назив и седиште задужбине; 2) одузетој имовини на коју се захтев односи – врста, назив, величина, односно површина, место где се непокретност налази, број катастарске парцеле по старом и важећем премеру, изглед и стање имовине у време одузимања, односно одговарајући подаци за покретне ствари; 3) праву својине бившег власника на одузетој имовини; 4) основу, времену и акту одузимања; 5) подносиоцу захтева – име, име једног родитеља и презиме, податке о рођењу, пребивалишту, држављанству, јединствени матични број грађана, име, презиме и пребивалиште пуномоћника, односно назив и седиште задужбине, податке о лицу које представља задужбину и лицу које заступа задужбину; 6) правној вези подносиоца захтева са бившим власником“.⁶¹¹

⁶⁰⁶ Видети: Чл. 44. ЗВИО.

⁶⁰⁷ Видети: Чл. 41. ЗВИО.

⁶⁰⁸ Агенција објављује јавни позив за подношење захтева за враћање имовине у најмање два дневна листа који се дистрибуирају на целој територији Републике Србије, као и на званичном веб сајту министарства надлежног за послове финансија и Агенције, у року од 120 дана од дана ступања на снагу ЗВИО-а. Видети: чл. 40 ст. 2. ЗВИО.

⁶⁰⁹ Видети: чл. 42. ст. 1.–2. ЗВИО.

⁶¹⁰ Ако последњи дан рока пада у недељу или дан државног празника, или у неки други дан када орган пред којим треба предузети радњу не ради, рок истиче истеком првог наредног радног дана. Више о рачунању рокова, у П. Димитријевић *op. cit.*, стр. 57.

⁶¹¹ Видети: чл. 42. ст. 3. ЗВИО.

Такође, ЗВИО прописује да се уз захтев, према потреби, прилажу, у оригиналу или овереној фотокопији, следећи докази: „1) извод из матичне књиге рођених, односно умрлих, извод из регистра у коме је задужбина уписана, пуномоћје, а ако подносилац захтева нема стално пребивалиште на територији Републике Србије и пуномоћје за лице овлашћено за пријем писмена, као и други доказ на основу којег се могу несумњиво утврдити тражени подаци; 2) извод из регистра непокретности, извод из регистра покретних ствари, уверење Републичког геодетског завода о идентификацији катастарске парцеле старог и новог премера, осим за катастарске парцеле за које је спроведена комасација; 3) исправа о подржављењу имовине или назив, број и година службеног гласила у коме је објављен акт, уз конкретно навођење предмета одузимања и сл.; 4) извод из матичне књиге, решење о наслеђивању, извод из регистра правних лица, односно други доказ на основу којег се може несумњиво утврдити правна веза подносиоца захтева са бившим власником; 5) све друге доказе које подносилац захтева поседује, а који могу бити од значаја за одлучивање по захтеву“.⁶¹²

Одредбама ЗВИО-а дефинисано је да Агенција утврђује све чињенице и околности од значаја за одлучивање о захтеву и доноси решење којим утврђује корисника, имовину која се враћа, односно за коју се даје обештећење, висину основице обештећења и аконтације, обвезника, начин и рокове за извршавање утврђених обавеза. Уколико захтев обухвата више непокретности, односно покретних ствари, Агенција може донети више решења којим се врши повраћај имовине. Такође, у решењу о враћању налаже се надлежним органима извршење решења, као и брисање евентуалних терета.⁶¹³

Првостепено решење Агенција доставља подносиоцу захтева, обвезнику и државном правобранилаштву.⁶¹⁴ Решењем се утврђује корисник, односно корисници, и то: 1) бивши власник - ако је у животу; 2) законски наследници бившег власника - на основу правноснажног решења о наслеђивању бившег власника, ако такво решење постоји, а ако таквог решења нема, решењем ће се одредити корисници само у случају кад је из достављене документације могуће неспорно утврдити све законске наследнике.⁶¹⁵ ЗВИО даље прецизира да, када је решењем одређено више корисника, сваком од њих одредиће се припадајући део имовине, односно обештећења, према правноснажном решењу о наслеђивању бившег власника, ако такво решење постоји или на основу споразума

⁶¹² Видети: чл. 42, ст. 4. ЗВИО.

⁶¹³ Видети: чл. 47, ст. 1.-3. ЗВИО.

⁶¹⁴ Видети: чл. 47, ст. 4. ЗВИО.

⁶¹⁵ Видети: чл. 47, ст. 5. ЗВИО.

законских наследника закљученог пред првостепеним органом.⁶¹⁶ Ако се корисници и њихови удели не могу утврдити, првостепени орган ће подносиоце захтева за остваривање права по ЗВИО-у, упутити да ова питања, као претходна, реше пред надлежним судом.⁶¹⁷ Надлежни суд у ванпарничном поступку, сходном применом правила по којима се расправља заоставштина, утврђује законске наследнике бившег власника и њихове уделе у праву на повраћај одузете имовине или на обештећење, при чему се суд не упушта у то да ли та лица испуњавају прописане услове за остваривање ових права по одредбама ЗВИО-а.⁶¹⁸ Битно је навести да Решење Агенције, односно решење суда, о одређивању законских наследника бившег власника и њихових удела, важи само у поступку пред Агенцијом за остваривање права на враћање одузете имовине, односно права на обештећење.⁶¹⁹ Такође, код утврђивања својства корисника, односно законских наследника по одредбама ЗВИО-а, није од значаја раније дата наследничка изјава лица које је поднело захтев за остваривање права.⁶²⁰

Одредбама ЗВИО-а дефинисано је и ко може изјавити жалбу као редован правни лек против решења Агенције.⁶²¹ То су подносилац захтева, обвезник враћања одузете имовине и државни правобранилац. Жалба се изјављује министарству надлежном за послове финансија у року од 15 дана од дана доставе решења тој странци, које је дужно да о поднетој жалби одлучи у року од 90 дана од дана пријема исте. Законодавац је предвидео и могућност покретања управног спора против решења надлежног министарства. Интересантно је да законодавац, иако је дозволио учешће у поступку у својству странке заинтересованом лицу⁶²², истом није дозволио право подношења жалбе, чиме је прекршено Уставом Републике Србије зајемчено право на правно средство⁶²³.

На основу правноснажног решења о враћању имовине власник има право да упише својину на предметној непокретности, док на основу правноснажног решења о враћању имовине чији је обвезник враћања друштво капитала или задруга у поступку стечаја, односно ликвидације, бивши власник има право да захтева излучење из стечајне, односно ликвидационе масе стечајног, односно ликвидационог дужника.⁶²⁴ Интересантно је да је законодавац у наведеној одредби употребио термин *власник*, а не *корисник враћене*

⁶¹⁶ Видети: чл. 47, ст. 6. ЗВИО.

⁶¹⁷ Видети: чл. 47, ст. 7. ЗВИО.

⁶¹⁸ Видети: чл. 47, ст. 8. ЗВИО.

⁶¹⁹ Видети: чл. 47, ст. 9. ЗВИО.

⁶²⁰ Видети: чл. 47, ст.10. ЗВИО.

⁶²¹ Видети: чл. 48. ЗВИО.

⁶²² Више о овоме у претходном делу рада.

⁶²³ Видети: чл. 36. Устава Републике Србије.

⁶²⁴ Видети: чл. 49. ЗВИО.

имовине. Оправдање овакве формулације може се наћи у томе да је ова укњижба у јавним књигама о евиденцији непокретности и правима на њима само декларативне природе, а не конститутивне, и њоме се не стиче право својине, већ је право својине стечено на основу правноснажног решења Агенције.⁶²⁵

Такође, дискутабилан је став законодавца на основу кога је *враћена имовина у слободном промету, а Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе има право прече куповине приликом првог отуђења*.⁶²⁶ Према мишљењу Батурана, законодавац је у текст Закона непотребно унео одредбе о праву прече куповине Републике, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, с обзиром на то да је циљ права прече куповине да се његов ималац стави у привилегован положај на тржишту у односу на остале купце, а што ремети ефикасност алокације ресурса и смањује благостање у друштву. Даље, уколико се прихвати став да имаоци права прече куповине могу бити и Република, и аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, онда се поставља и питање првенства у остваривању овог права ако на понуду позитивно одговоре два или чак сва три нивоа власти? За ово питање нема одговора ни у позитивном праву, ни у судској пракси.⁶²⁷

Одредбама ЗВИО-а прописана је обавеза Агенције да води, у електронском облику, евиденцију о поднетим захтевима, утврђеној вредности имовине (основице обештећења) и обештећења по поднетим захтевима, као и решеним предметима, те да најкасније у року од осам година од дана објављивања јавног позива⁶²⁸ достави Влади, преко министарства надлежног за послове финансија, процену укупног износа основице обештећења по поднетим захтевима.⁶²⁹

6. Агенција за реституцију

У складу са ЗВИО-ом, у јануару 2012. године почела је са радом Агенција за реституцију која обавља послове који се односе на спровођење наведеног закона и закона којим се уређује враћање имовине црквама и верским заједницама, и то: „води поступак и одлучује о захтевима за враћање имовине, односно обештећење; пружа стручну помоћ

⁶²⁵ Више о овоме: В. Тодоровић, С. Рајић, С. Секулић, *op. cit.*, стр. 186.

⁶²⁶ Видети: чл. 62. ст. 3. ЗВИО.

⁶²⁷ Више о праву прече куповине у Закону о враћању одузете имовине и обештећењу видети у: L. Baturan, *Ekonomska analiza instituta prava preče kupovine u Zakonu o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, Novi Sad, 2015, vol. XLIX, br. 4, str. 1961–1970.

⁶²⁸ О јавном позиву је било више речи у претходном делу рада.

⁶²⁹ Видети: чл. 50. ЗВИО.

подносиоцима захтева и обвезницима враћања; води евиденције прописане законом; извештава Владу годишње, преко министарства надлежног за послове финансија, о обављеним пословима из своје надлежности; обавља друге послове прописане законом“.⁶³⁰

Одредбама ЗВИО-а дефинисано је да Агенција послује у складу са прописима о јавним агенцијама, да има својство правног лица, са правима, обавезама и одговорностима утврђеним ЗВИО-ом и статутом.⁶³¹ Агенција је самостална у свом раду, а правни субјективитет је стекла уписом у судски регистар Привредног суда у Београду, у који се непривредни субјекти уписују након доношења оснивачког акта, односно у конкретном случају након ступања на снагу ЗВИО-а.⁶³²

Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Агенцији (скр. Правилник)⁶³³ уређене су, између осталог, и организационе јединице, њихов делокруг и међусобни однос, те руковођење унутрашњим јединицама, као и начин сарадње са другим органима и организацијама, потом, број, називи, локација и опис радних места и број запослених, број извршилаца на радном месту, и неопходне квалификације за рад на сваком радном месту.⁶³⁴

За обављање послова Агенције у складу са ЗВИО-ом, Статутом и Правилником образовани су *Кабинет директора Агенције*, као и основне унутрашње јединице и то: централна јединица, јединица за конфесионалну реституцију, јединица за поступке враћања имовине жртава Холокауста, те подручне јединице у Београду, Новом Саду, Нишу и Крагујевцу, које (подручне јединице) се оснивају за територију општина према прописима којима се уређује регионални развој^{635 636}

У Кабинету директора Агенције обављају се најзначајнији послови од којих се могу издвојити: координација рада директора Агенције, заменика директора и директора подручних јединица Агенције, те обезбеђивање доступности јавности рада Агенције, док се у централној јединици обављају послови од заједничког интереса за Агенцију.⁶³⁷ Јединица за конфесионалну реституцију спроводи поступак и одлучивање о захтевима за враћање имовине црквама и верским заједницама, док јединица за враћање имовине

⁶³⁰ Видети: чл. 51. и чл. 55. ЗВИО.

⁶³¹ Видети: чл. 52. ЗВИО.

⁶³² Више о овоме: В. Тодоровић, С. Рајић, С. Секулић, *op. cit.*, стр. 192.

⁶³³ Број: 446-06-110-86/2013-01 од 29. новембра 2013. године.

⁶³⁴ Видети: Агенција за реституцију Републике Србије, *Информатор о раду*, Београд, 2020, стр. 6.

⁶³⁵ Видети: Уредба о Номенклатури статистичких територијалних јединица („Сл. гласник РС“, бр. 109/2009 и 46/2010).

⁶³⁶ Видети: Агенција за реституцију Републике Србије, *op.cit.*, стр. 6.

⁶³⁷ *Ibid.*, стр. 6-7.

жртва Холокауста обавља послове спровођења и одлучивања о захтевима за враћање имовине одузете припадницима јеврејске заједнице који немају законских наследника и враћање одузете имовине организацијама које су у време одузимања биле у функцији јеврејске заједнице, за имовину која је одузета на територији Републике Србије за време Холокауста.⁶³⁸ У подручним јединицама Београд, Нови Сад, Крагујевац и Ниш првенствено се обављају послови спровођења поступка и одлучивање о захтевима за враћање имовине и обештећење за подручје дате јединице, те пружање стручне помоћи подносиоцима захтева за реституцију.⁶³⁹

Одредбама ЗВИО-а прописано је да су органи Агенције: „управни одбор и директор, које именује и разрешава Влада на период од пет година“.⁶⁴⁰ Интересантно је да је законодавац предвидео, потпуно оправдано, и једно ограничење када је у питању избор директора, односно чланова управног одбора. Наиме, лице које може остварити право на враћање имовине и обештећење у складу са овим законом, не може бити директор, односно члан управног одбора Агенције.⁶⁴¹

ЗВИО-ом је предвиђено да Управни одбор има председника и четири члана. Управни одбор: 1) доноси статут Агенције; 2) доноси програм рада; 3) усваја финансијски план; 4) усваја годишњи извештај о раду Агенције; 5) усваја завршни рачун; 6) доноси опште акте; 7) доноси пословник о свом раду; 8) обавља и друге послове утврђене законом и статутом⁶⁴².⁶⁴³ Такође, одредбама ЗВИО-а јасно су дефинисане надлежности директора Агенције који: „1) заступа Агенцију; 2) организује и руководи Агенцијом; 3) предлаже акте које доноси управни одбор; 4) извршава одлуке управног одбора и предузима мере за њихово спровођење; 5) стара се о законитости рада и одговара за законитост рада и коришћење и располагање имовином агенције; 6) доноси акт о унутрашњој организацији и систематизацији радних места; 7) предлаже програм рада; 8) врши и друге послове утврђене законом и статутом“.⁶⁴⁴

⁶³⁸ *Ibid.*, стр. 7-8.

⁶³⁹ *Ibid.*, стр. 8-9.

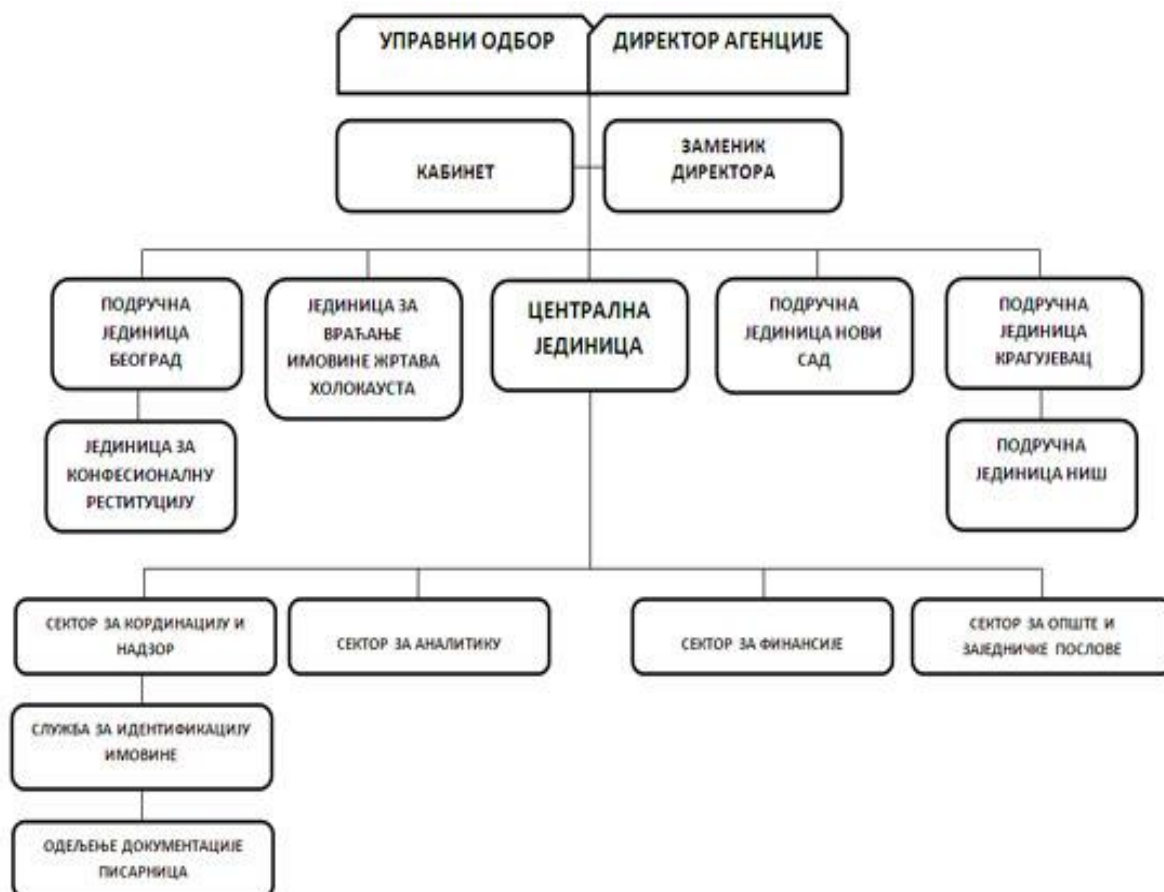
⁶⁴⁰ Видети: чл. 56. ст. 1.-2. ЗВИО.

⁶⁴¹ Видети: чл. 56. ст. 3. ЗВИО.

⁶⁴² Одлуке управног одбора из тач. 1) до 5) доносе се уз сагласност Владе.

⁶⁴³ Видети: чл. 57. ЗВИО.

⁶⁴⁴ Видети: чл. 58. ЗВИО.



Слика 1. Организациона структура Агенције за реституцију⁶⁴⁵

Укупан број запослених у Агенцији за реституцију на дан 01.10.2020. године износио је 153.⁶⁴⁶ У табели која следи (табела 2) дат је упоредни приказ података о предвиђеном и стварном броју запослених и другим радно ангажованим лицима по организационим јединицама Агенције.

⁶⁴⁵ Слика преузета из: Агенција за реституцију Републике Србије, *op.cit*, стр. 5.

⁶⁴⁶ Подаци су преузети у време спровођења истраживања у оквиру дисертације.

Табела 2. упоредни приказ података о предвиђеном и стварном броју запослених и другим радно ангажованим лицима по организационим јединицама Агенције

Организациона јединица	Предвиђени број запослених	Стварни број запослених
Кабинет и централна јединица	44	43
Јединица за конфесионалну реституцију	8	8
Јединица за поступке враћања имовине жртава Холокауста	7	7
Подручна јединица Београд	45	41
Подручна јединица Крагујевац	12	12
Подручна јединица Ниш	12	12
Подручна јединица Нови Сад	31	30
Укупно:	159	153

Извор: Информатор о раду Агенције за реституцију, Београд, 2020.

Табела 3. Образовна структура запослених

ОБРАЗОВНА СТРУКТУРА ЗАПОСЛЕНИХ				
Ниво образовања	ССС	ВШС	ВСС	Укупно запослених
Број запослених	17	5	131	153
%	11,11%	3,27%	82,62%	100%

Извор: Информатор о раду Агенције за реституцију, Београд, 2020.

Табела 4. Стручна оспособљеност запослених

СТРУЧНА ОСПОСОБЉЕНОСТ ЗАПОСЛЕНИХ	
Укупан број запослених	153
Положен правосудни испит	68
Положен државни стручни испит	63

Извор: Информатор о раду Агенције за реституцију, Београд, 2020.

Табела 5. Установе у којима су запослени Агенције имали претходно заснован радни однос

УСТАНОВЕ У КОЈИМА СУ ЗАПОСЛЕНИ АГЕНЦИЈЕ ИМАЛИ ПРЕТХОДНО ЗАСНОВАНИ РАДНИ ОДНОС	
Установе	Број запослених
ДИРЕКЦИЈА ЗА РЕСТИТУЦИЈУ	10
СУДОВИ (привредни, основни...)	25
ПРАВОБРАНИЛАШТВО (градско, општинско)	11
АДВОКАТУРА	11
ГРАДСКЕ И ОПШТИНСКЕ УПРАВЕ	8
РЕПУБЛИЧКЕ УПРАВЕ	10
ДРУГЕ ДРЖАВНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ И УСТАНОВЕ	17
ОСТАЛО (приватне фирме)	27
ПРВО ЗАПОСЛЕЊЕ	34

Извор: Информатор о раду Агенције за реституцију, Београд, 2020.

Из наведених података следи да Агенција нема проблема са кадровским потенцијалом с обзиром на то да преко 82% запослених има високу стручну спрему, од којих 68 имају положен правосудни, а 63 државни стручни испит. Већина запослених је имала претходно заснован радни однос, претежно у судовима.

Надлежности, овлашћења и обавезе Агенције прописани су ЗВИО-ом,⁶⁴⁷ те ће се у табели која следи дати само упоредни приказ обавеза и овлашћења Агенције.

⁶⁴⁷ О овоме је већ било речи у истом делу рада.

Табела 6. Упоредни приказ обавеза и овлашћења

УПОРЕДНИ ПРИКАЗ ОБАВЕЗА И ОВЛАШЋЕЊА	
<i>Обавезе</i>	<i>Овлашћење/овлашћења за испуњење обавеза</i>
- спровођење поступка и одлучивање о захтевима за враћање имовине, односно обештећење	- води поступак и одлучује о захтевима за враћање имовине, односно за исплату новчане накнаде или обештећења
- пружање стручне помоћи подносиоцима захтева и обвезницима враћања	- пружа стручну помоћ подносиоцима захтева и обвезницима враћања,
- вођење прописане евиденције	- води прописане евиденције
- годишње извештавање Владе о обављеним пословима из своје надлежности (преко министарства надлежног за послове финансија)	- извештава Владу годишње о обављеним пословима из своје надлежности (преко министарства надлежног за послове финансија)
- обављање других послова прописаних Законом	- обавља друге послове прописане Законом

Извор: Информатор о раду Агенције за реституцију, Београд, 2020.

ГЛАВА 2

АНАЛИЗА ЗАКОНА О ОТКЛАЊАЊУ ПОСЛЕДИЦА ОДУЗИМАЊА ИМОВИНЕ ЖРТВАМА ХОЛОКАУСТА КОЈЕ НЕМАЈУ ЖИВИХ НАСЛЕДНИКА (2016)

1. Уводна разматрања

Законом о отклањању последица одузимања имовине жртвама холокауста које немају живих законских наследника⁶⁴⁸ (у даљем тексту: ЗЖХ), уређују се услови, начин и поступак враћања имовине одузете припадницима јеврејске заједнице који немају законских наследника и враћања одузете имовине организацијама које су у време одузимања биле у функцији јеврејске заједнице, за имовину која је одузета на територији Републике Србије за време Холокауста⁶⁴⁹ или на основу прописа из ЗВИО-а,⁶⁵⁰ као и финансијска подршка Републике Србије јеврејској заједници у Републици Србији.⁶⁵¹

Разлог за доношење ЗЖХ-а лежи како у општем закону о реституцији (ЗВИО-у), чијим одредбама је дефинисано да ће се отклањање последица одузимања имовине жртвама Холокауста и другим жртвама фашизма на територији Републике Србије, које немају живих законских наследника, уредити посебним законом⁶⁵², тако и Терезинском декларацијом⁶⁵³ усвојеном 2009. године, чији је Република Србија потписник.

⁶⁴⁸ „Сл. гласник РС“, бр. 13/2016.

⁶⁴⁹ Појам Холокауст непосредно је везан за период Другог светског рата, односно за политику националсоцијалистичке немачке власти чији се утицај радикално појачава након 1933. године, доласком Адолфа Хитлера на место канцелара Вајмарске републике (тадашње име за федеративну републику на просторима данашње Немачке). Сам термин Холокауст долази од грчке речи *holokauston*, што у преводу значи религијска жртва паљеница. Стотинама година уназад реч холокауст користила се да у англосаксонским језицима означи велике масакре, но тек у двадесетом веку холокауст постаје Холокауст (писан великим словом, са јасном конотацијом и значењем) – одређено и политичко-идеолошки мотивисано геноцидно уништење Јевреја у контексту немачке националсоцијалистичке политике. Иако Јевреји нису били једини народ нити друштвена групација коју је нацистичка политика покушала да уклони насилним путем, једино јеврејски народ је био одређен за оно што су Адолф Хитлер и његови сарадници називали „коначним решењем“ – за потпуни геноцид – убиство и уништење. Други термини којима се Холокауст означава су и Јудеоцид (циљани геноцид у односу на јеврејски народ), као и Шоа – термин који на хебрејском језику означава катастрофу, пораженост, поражавајући део историје. Више о Холокаусту: <https://haver.rs/holokaust/>, приступљено 1.12.2020. године. За потребе ЗЖХ-а, Холокауст представља време од 6. априла 1941. године до 9. маја 1945. године у коме су окупатор и његови сарадници на територији данашње Републике Србије систематски прогонили и убијали припаднике јеврејске заједнице, уништавали и одузимали имовину Јевреја, без обзира на њихово држављанство, и јеврејских организација, засновано на расистичким одредбама, прописима и актима нацистичког режима. Видети: чл. 2. ЗЖХ.

⁶⁵⁰ Више о овоме у претходном делу рада.

⁶⁵¹ Видети: чл. 1. ЗЖХ.

⁶⁵² Чл. 5. ст. 4. ЗВИО.

⁶⁵³ У чешком граду Терезину где је био нацистички логор за Јевреје, усвојена је 2009. године *Терезинска декларација*. Четрдесет седам држава сагласило се да ће вратити имовину жртвама Холокауста. Србија најпре није била међу њима, али је прва у свету усвојила Закон о потпуном отклањању последица

Још један од разлога за доношење ЗЖХ-а налази се у Националном програму за усвајање правних тековина Европске уније од 2014. до 2018. године⁶⁵⁴, којим је предвиђено доношење закона о отклањању последица одузимања имовине жртвама Холокауста и другим жртвама фашизма на територији Републике Србије које немају живих наследника, те у критици Европске комисије дате у Извештају о напретку Републике Србије у 2014. години⁶⁵⁵, којим је констатована недовољна активност у вези са доношењем ЗЖХ-а.

Због свега наведеног, Народна скупштина Републике Србија донела је на седници Четвртог ванредног заседања, одржаној 12. фебруара 2016. године, Закон о отклањању последица одузимања имовине жртвама Холокауста које немају живих законских наследника, а који је ступио на снагу 27. фебруара 2016. године. Поновимо, овај закон има за циљ стварање услова за отклањање последица одузимања имовине жртвама Холокауста на територији Републике Србије, које немају живих законских наследника.

2. Поступак реституције

Одредбама ЗЖХ-а дефинисано је да су странке у поступку који се води пред Агенцијом⁶⁵⁶, подносилац захтева (захтев за враћање имовине у смислу ЗЖХ-а подноси јеврејска општина⁶⁵⁷)⁶⁵⁸, носилац права коришћења на непокретности која је предмет захтева, законски заступник Републике Србије, као и заступник другог обвезника враћања⁶⁵⁹. Рок за подношење захтева за реституцију појединачних бивших власника, по одредбама ЗЖХ-а, износи три године од дана ступања на снагу овог закона⁶⁶⁰.

Законодавац таксативно наводи и садржину захтева за реституцију. Према одредбама ЗЖХ-а захтев садржи податке о: „бившем власнику - име, име једног родитеља и презиме и адреса, односно податке о предузећу; одузетој имовини на коју се захтев односи - врста,

Холокауста. Више о овоме: РТС, Ратна одштета компликује односе Пољске, Израела и Немачке, да ли ће скуп у Прагу нешто променити, <https://www.rts.rs/vesti/drustvo/5007279/terezinska-deklaracija-potpisalo-47-drzava.html>; приступ: 1.12.2022. године.

⁶⁵⁴ Видети: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/nraa/nraa_2014_2018.pdf; приступ: 02.01.2024. године.

⁶⁵⁵ Видети: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Izvestaj_o_napretku_dec14.pdf; приступ: 02.01.2024. године.

⁶⁵⁶ Видети: чл. 12. ЗЖХ.

⁶⁵⁷ Под појмом *јеврејска општина* подразумевају се регистроване јеврејске општине у Републици Србији. Видети: чл. 2. ст. 1. тач. 5. ЗЖХ.

⁶⁵⁸ Видети: чл. 13. ЗЖХ.

⁶⁵⁹ Видети: чл. 11. ЗЖХ.

⁶⁶⁰ Видети: чл. 14. ЗЖХ.

назив, величина, односно површина, место где се непокретност налази, број катастарске парцеле по старом и важећем премеру - осим ако је предмет захтева пољопривредно земљиште које је након одузимања комасирано - изглед и стање имовине у време одузимања, односно одговарајући подаци за покретне ствари; документацији о одузимању, односно акту о подржављењу; праву својине бившег власника на одузетој имовини; доказ о чињеници да је претходни власник био припадник јеврејске заједнице, а ако је бивши власник правно лице - доказу да је на било који начин било у функцији јеврејске заједнице“.⁶⁶¹ Такође, дефинисани су и докази који се прилажу уз захтев, у оригиналу или овереној копији, а то су у зависности од потраживања одузете имовине: „извод из регистра непокретности, извод из регистра покретних ствари, уверење Републичког геодетског завода о идентификацији катастарске парцеле старог и новог премера, осим за катастарске парцеле за које је спроведена комасација; одлука окупаторских снага у којој је описана одузета имовина, појединачни акт судског органа ФНРЈ или органа управе ФНРЈ на основу којег је имовина прешла у државно власништво; изводи из земљишних књига или други докази о праву својине бившег власника; све друге доказе које подносилац захтева поседује, а који могу бити од значаја за одлучивање по захтеву“.⁶⁶²

ЗЖХ прописује да Агенција утврђује све чињенице и околности од значаја за одлучивање о захтеву и доноси решење којим се захтев усваја и утврђује имовина која се преноси у својину јеврејској општини или којим се захтев одбија као неоснован.⁶⁶³ Такође, уколико захтев обухвата више непокретности, односно покретних ствари, Агенција може донети више решења којим се врши повраћај имовине, или само једно решење којим је обухваћен цео захтев.⁶⁶⁴ Правноснажно решење о утврђивању имовине која се преноси у својину јеврејској општини, Агенција доставља органу надлежном за евиденцију и упис права на непокретности и Републичкој дирекцији за имовину Републике Србије, а за пољопривредно земљиште, шуме и шумско земљиште и министарству надлежном за послове пољопривреде и шума, као и органу надлежном за утврђивање и наплату пореза на имовину.⁶⁶⁵

Као и код ЗВИО-а, законодавац и овде предвиђа идентичне рокове за подношење правних средстава против првостепеног решења Агенције. Дакле, против првостепеног

⁶⁶¹ Видети: чл. 15. ст. 1. ЗЖХ.

⁶⁶² Видети: чл. 15. ст. 2. ЗЖХ.

⁶⁶³ Видети: чл. 18. ст. 1. ЗЖХ.

⁶⁶⁴ Видети: чл. 18. ст. 2. ЗЖХ.

⁶⁶⁵ Видети: чл. 18. ст. 2. ЗЖХ.

решења Агенције подносилац захтева, обвезник и државни правобранилац могу изјавити жалбу министарству надлежном за послове финансија, као другостепеном органу, у року од 15 дана од дана достављања решења, о којој (жалби) је министарство надлежно за послове финансија дужно да одлучи у року од 90 дана од дана њеног пријема, док је против другостепеног решења могуће покренути управни спор.⁶⁶⁶

Посебно је интересантна одредба закона којом је омогућено да преживели законски наследник бившег власника чија је имовина правноснажно враћена јеврејској општини у складу са одредбама ЗЖХ-а, може поднети захтев јеврејској општини за пренос права својине на враћеној имовини, након чега је иста дужна да изврши пренос власништва подносиоцу захтева, према уделу који му по закону којим се уређује наслеђивање припада.⁶⁶⁷ Из наведеног се закључује да је законодавац физичким лицима, припадницима јеврејске заједнице омогућио остварење права на реституцију имовине, и *након истека рока* предвиђеног ЗВИО-ом, имајући у виду да је рок за подношење захтева за реституцију имовине бивших власника по одредбама ЗВИО-а, самим тим и могућност враћања одузете имовине, припадницима свих националних заједница, па и јеврејској, истекао 3. марта 2014. године⁶⁶⁸.

Битно је напоменути и то да је одредбама ЗЖХ-а прописано да имовина која је одузета бившим власницима, а која је предмет ЗЖХ-а и која по одредбама тог закона може бити враћена, не може бити предмет отуђивања, хипотеке или залогe до правноснажног окончања поступка по захтеву за враћање, док забрана отуђења и оптерећења те имовине у погледу имовине за коју нису поднети захтеви за враћање, престаје по истеку рока за подношење захтева за реституцију.⁶⁶⁹

3. Резултати реституције

Усвајањем ЗЖХ-а, Република Србија је показала спремност за решавање овог изузетно осетљивог питања. Према мишљењу др Хариса Дајча⁶⁷⁰: *„ЗЖХ представља први и једини тако свеобухватан закон у Европи, којим се дошло до једне врло великодушне ситуације где практично јеврејске заједнице, као правна лица, наслеђују имовину која de facto није била њихова, односно која је припадала људима који су нестали*

⁶⁶⁶ Видети: чл. 20. ЗЖХ.

⁶⁶⁷ Видети: чл. 21. ст. 3. ЗЖХ.

⁶⁶⁸ О овоме је било више речи у претходном делу рада.

⁶⁶⁹ Видети: чл. 26. ЗЖХ.

⁶⁷⁰ Доц. др Харис Дајч је историчар са Филозофског факултета у Београду, који је био укључен у доношење ЗЖХ-а. Више о овоме: Политика, Имовина страдалих Јевреја од сада под контролом, <https://www.politika.rs/scc/clanak/403984/>; приступ: 1.12.2022. године.

као последица Холокауста“.⁶⁷¹ Република Србија је једина држава не само у региону, већ и у целој Централној и Источној Европи, која је донела посебан закон којим се на један систематски начин регулише питање враћања имовине жртава Холокауста, и којим су у целости прихваћена сва начела *Декларације из Терезина*. Процес враћања имовине жртава Холокауста у Србији се одвија изузетно ефикасно.⁶⁷²

У законском року за подношење захтева за реституцију на основу Закона о отклањању последица одузимања имовине жртвама холокауста које немају живих законских наследника који је трајао од 27.02.2016. до 27.02.2019. године пристигао је **1671** захтев за реституцију имовине поднетих од стране Јеврејских општина (највећи број захтева поднет је од Јеврејске општине Београд и то: 803 захтева, затим следе: Јеврејска општина Нови Сад са 381 поднетим захтевом, Јеврејска општина Зрењанин са 122 захтева, Јеврејска општина Панчево са 116 захтева, Јеврејске општине Суботица са 101 захтевом, Јеврејска општина Кикинда са 61 захтевом, Јеврејска општина Сомбор са 53 захтева, Јеврејска општина Ниш са 28 захтева и Јеврејска општина Земун са 6 захтева). У складу са ЗЖХ-ом, закључно са 1. августом 2022. године, Агенција за реституцију је јеврејским општинама вратила 2873ha13a 42m² пољопривредног земљишта на подручју АП Војводина, 184 објекта укупне површине 1840,82 m², од којих: 119 пословних простора, 42 стана , 7 гаража, 16 зграда, као и 1955m² неизграђеног грађевинског земљишта.⁶⁷³

⁶⁷¹ Више о овоме: N1, Sekulić о restituciji i jevrejskoj imovini: Srbija uradila što niko nije, <https://n1info.rs/vesti/a449626-sekulic-o-restituciji-i-vracanju-jevrejske-imovine-srbija-uradila-sto-niko-nije/>; приступ: 1.12.2022. године.

⁶⁷² Видети: Агенција за реституцију Републике Србије, *Реституција у Републици Србији Извештај поводом 10 година рада Агенције за реституцију (од 2012 до 2022)*, Београд, 2022, стр. 199.

⁶⁷³ Подаци преузети из *Извештаја поводом 10 година рада Агенције за реституцију (од 2012 до 2022)*, Београд, 2022, стр. 199.

У наставку следи табеларни приказ враћене имовине:

Табела 7. Враћено пољопривредно земљиште према политичким општинама

ЈЕВРЕЈСКА ОПШТИНА	ПОЛИТИЧКА ОПШТИНА	Површина враћеног пољопривредног земљишта у m ²
Зрењанин	Зрењанин	2176905
	Нови Бечеј	1080841
	Сечањ	74883
Кикинда	Кикинда	14079
	Нови Кнежевац	831125
Нови Сад	Бач	94989
	Бечеј	580622
	Жабалъ	1366197
	Зрењанин	2110084
	Кула	1326788
	Нови Бечеј	4714990
	Нови Сад	47107
Панчево	Ковин	38986
	Опово	33288
	Панчево	30768
Сомбор	Кула	2279904
	Сомбор	1771964
Суботица	Ада	22961
	Бачка Топола	5757993
	Кањижа	105145
	Кула	2436182
	Нови Кнежевац	142996
	Сомбор	1231408
	Суботица	360808
	Мали Иђош	100329
Укупно		2.873ha13a42m²

Извор: Сектор за аналитику Агенције за реституцију.

Табела 8. Укупно враћено пољопривредно земљиште према јеврејским општинама

ЈЕВРЕЈСКА ОПШТИНА	Враћено пољопривредно земљиште у m ²
Зрењанин	3332629
Кикинда	845204
Нови Сад	10240777
Панчево	103042
Сомбор	4051868
Суботица	10157822
Укупно	2.873ha13a42m²

Извор: Сектор за аналитику Агенције за реституцију.

Табела 9. Укупан број враћених пословних простора јеврејским општинама

ЈЕВРЕЈСКА ОПШТИНА	ПОЛИТИЧКА ОПШТИНА	Број пословних простора
Зрењанин	Зрењанин	3
Нови Сад	Нови Сад	6
Панчево	Вршац	1
	Панчево	3
Суботица	Суботица	12
Београд	Београд	93
Земун	Београд	1
Укупно		119

Извор: Сектор за аналитику Агенције за реституцију.

Табела 10. Укупан број враћених станова јеврејским општинама

ЈЕВРЕЈСКА ОПШТИНА	ПОЛИТИЧКА ОПШТИНА	Број враћених станова
Београд	Београд	32
Земун	Београд	1
Зрењанин	Зрењанин	7
Нови Сад	Нови Сад	2
Укупно		42

Извор: Сектор за аналитику Агенције за реституцију.

Табела 11. Укупно враћено неизграђено грађевинско земљиште према јеврејским општинама

ЈЕВРЕЈСКА ОПШТИНА	ПОЛИТИЧКА ОПШТИНА	Површина неизграђеног земљишта у м ²
Зрењанин	Зрењанин	921
Кикинда	Кикинда	1034
Укупно		19a55m²

Извор: Сектор за аналитику Агенције за реституцију.

Табела 12. Укупан број враћених гаража јеврејским општинама

ЈЕВРЕЈСКА ОПШТИНА	ПОЛИТИЧКА ОПШТИНА	Број враћених гаража
Београд	Београд	7

Извор: Сектор за аналитику Агенције за реституцију.

Табела 13. Укупан број враћених зграда јеврејским општинама

ЈЕВРЕЈСКА ОПШТИНА	ПОЛИТИЧКА ОПШТИНА	Број враћених зграда
Београд	Београд	4
Зрењанин	Зрењанин	5
Кикинда	Кикинда	1
Нови Сад	Бечеј	1
	Нови Сад	5
Укупно		16

Извор: Сектор за аналитику Агенције за реституцију.

Треба навести и то да се у складу са ЗЖХ-ом, имовина враћа искључиво у натуралном облику, док ће Агенција донети решење о одбијању захтева за враћање одузете имовине као неоснованог, уколико не постоји могућност враћања имовине у натуралном облику (на враћање имовине у натуралном облику, по захтевима јеврејских општина, сходно се примењују одредбе ЗВИО-а). Као део процеса враћања имовине јеврејским заједницама посебно треба навести финансијску подршку јеврејској заједници, односно Савезу јеврејских општина, која подразумева исплату 950.000 евра годишње у периоду од 25 година, почев од 1. јануара 2017. године. Све досадашње обавезе држава Србија испунила је у предвиђеном року. На овај начин, јеврејској заједници у Србији⁶⁷⁴ до сада је исплаћено на име финансијске подршке **5.700.000,00 евра**, док процењена вредност до сада враћених непокретности износи **36.618.196,00 евра** (с тим да је процена вредности враћених непокретности и даље у току).⁶⁷⁵

Из наведеног се може закључити да је Република Србија одлучна у враћању имовине одузете жртвама Холокауста, те да не жели да имовина која је дошла у њен посед после масовног злочина остане државна.

⁶⁷⁴ Видети: чл. 20. ЗЖХ.

⁶⁷⁵ *Ibid.*, стр 205.

ПЕТИ ДЕО

ЕМПИРИЈСКО ИСТРАЖИВАЊЕ ЕФИКАСНОСТИ ПОСТУПКА РЕСТИТУЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ У СКЛАДУ СА ЗАКОНОМ О ВРАЋАЊУ ОДУЗЕТЕ ИМОВИНЕ И ОБЕШТЕЋЕЊУ

Генерално гледано, у овом делу, акценат се ставља на *економске импликације реституције*, односно да ли је реституција у Републици Србији оправдала очекивања подносилаца захтева и друштва у целини. С тим у вези, прво ћемо дати *уводна разматрања о ефикасности поступка реституције у Србији*. Уводна разматрања послужиће као основа за обликовање *методолошког приступа* овог истраживања. Основне поставке методолошког приступа, тј. предмет, врста, значај, циљеви и хипотезе, биће приказане у наредној глави. Након излагања основних поставки методолошког приступа, уследиће приказ резултата *квантитативног истраживања* спроведеног на основу расположивих података Сектора за аналитику Агенције за реституцију, те представљање резултата *квалитативног истраживања* који обухвата *интервју* са Директором Агенције за реституцију.

На крају, и квантитативни и квалитативни део истраживања биће праћени дискусијом добијених резултата.

ГЛАВА 1

КАРАКТЕРИСТИКЕ ЕМПИРИЈСКОГ ИСТРАЖИВАЊА ЕФИКАСНОСТИ ПОСТУПКА РЕСТИТУЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

1. Уводна разматрања

Мере некадашње заједничке државе којима је одузимана имовина у републикама бивше Југославије, погодиле су како физичка, тако и правна лица и верске заједнице⁶⁷⁶, што је довољан показатељ на основу кога се може закључити да је њима створен један нови социолошки, политички и економски концепт државе која је почивала на општенародној имовини. Друштвена својина, као политички предзнак тадашње Југославије, није била компатибилна са новим поретком тржишне својине, из ког разлога се јавила потреба за њеном радикалном, како структурно тако и власничком изменом.⁶⁷⁷

Законом о враћању одузете имовине и обештећењу предвиђена је могућност натуралне реституције и могућност обештећења (уколико натурално враћање одузете имовине није могуће⁶⁷⁸). У жељи да укажемо на значајну количину ресурса које поступак враћања одузете имовине, односно обештећење апсорбује, али и да дамо препоруке за њено смањење, утврђујемо да ли је и колико је поступак реституције код нас ефикасан и испитујемо могућности његовог унапређења.

Сагледавање питања враћања одузете имовине односно обештећења поред теоријског захтева разматрање и практичног аспекта овог правног института. Свеобухватном анализом досадашњег поступка враћања одузете имовине односно обештећења утврђујемо могућност повећања ефикасности овог поступка.

⁶⁷⁶ Више о овоме у I делу рада, у коме се анализирају привредно-политичке мере које су довеле до подржављења имовине.

⁶⁷⁷ Видети: Агенција за реституцију Републике Србије, *op.cit.*, стр. 10.

⁶⁷⁸ Више о овоме IV делу рада, у ком делу је извршена нормативна анализа ЗВИО-а.

2. Методолошки приступ

На основу нашег сазнања, број радова који за предмет истраживања имају правно–економску анализу реституције релативно је мали.⁶⁷⁹ Један од могућих разлога је тај што се Економска анализа права код нас релативно кратко изучава,⁶⁸⁰ те још увек није остварена пуна примена економских метода на све правне институте који се могу анализирати економским инструментаријумом.

Економска анализа права примењује теорије и методе економске науке на анализу правних правила и њихових последица. Предмет и приступ економске анализе права нису ограничени само на оне области права којима се уређују својина и тржишни односи, попут стварног или облигационог права, већ се они примењују и у анализи кривичног, грађанског, управног, уставног и осталих грана материјалног и процесног права.⁶⁸¹

Како наводи професорка Александра Јовановић, Економска анализа права у Србији је релативно млада научна дисциплина која се осамостаљује и развија од деведесетих година прошлог века, па ипак досадашњи развој економске анализе права оставља велики простор за економску анализу снага које утичу на креирање институционалног и правног окружења с једне стране, а са друге стране за објашњење како правно и институционално окружење утиче на карактер и ефикасност економског система, али и на карактер укупног друштвеног понашања.⁶⁸²

Руковођени интересовањем да проникнемо у „срж“ реституције у Републици Србији, утврђивањем фактора који доприносе, или би могли да допринесу њеној ефикасности, приступили смо овом истраживању. Србија је, уколико изузмемо Босну и Херцеговину,⁶⁸³ последња република бивше Југославије која је кренула у решавање

⁶⁷⁹ Упркос значају, тема реституције није привукла толику пажњу домаћих истраживача правно-економске провенијенције, за разлику од других правних института, попут парнице или својине. Тако је значајан допринос развоју економске анализе парничног поступка у Србији остварен у радовима: А. Мојашевић, Студија о ефикасности парничних поступака пред Основним судом у Нишу, *Теме*, бр. XXXIX, 2015; А. Мојашевић, С. Мојашевић, Студија о асертивности, ефикасности и квалитету рада судија, *Теме*, бр. 1, 2017; Ч. Глигорић, Временски оквир у Закону о парничном поступку Републике Србије из 2011, *Анали Правног факултета у Београду*, година LIX, 2/2011. За економску анализу различитих облика својине са посебним акцентом на ефикасност предузећа у друштвеној својини, видети: А. Јовановић, *Партиципативна економија – утицај типа својине на понашање (ефикасност) предузећа*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1993.

⁶⁸⁰ Посебну афирмацију Економској анализи права у Србији дала је студија из 1998. године проф. др Александре Јовановић (А. Јовановић, *op. cit.*, 1998). Наведена студија је прва такве врсте из области Економске анализе права код нас и основа је каснијих радова из ове области.

⁶⁸¹ Видети: Б. Беговић, А. Јовановић, Б. Радуловић, *Економска анализа права*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2019, стр. 11.

⁶⁸² Видети: А. Јовановић, *op. cit.*, 2008, стр. 9.

⁶⁸³ О разлозима због којих у Босни и Херцеговини још увек није започет поступак реституције, било је више речи у другом делу рада, у глави V.

питања враћања одузете имовине. Управо нас је то подстакло да проучимо, на компаративној основи, ефикасност реституције у Србији и републикама бивше Југославије. Изложена теоријска елаборација у нашем раду имала је превасходно тај циљ. С друге стране, занимало нас је и какви су резултати постигнути у поступцима реституције у Србији, више од десет година након законског нормирања ове правне установе. Свесни чињенице да је поступак враћања одузете имовине и даље у току, из ког разлога још увек није могуће дати генералне и коначне закључке, приступили смо истраживању с намером стицања увида у тренутно стање у погледу, како натуралне реституције тако и реституције путем обештећења, а нарочито да сазнамо какви су ефекти законског нормирања реституције и, на основу тога, да изнесемо одређене закључке и препоруке, који могу користити законодавцу приликом будућих измена и допуна закона који уређује ову материју.

3. Предмет истраживања

Предмет овог истраживања представља реституција, односно ефикасност и правичност овог правног института. Основно питање које желимо да истражимо јесте да ли је реституција, као релативно нов правни институт, оправдала очекивања подносилаца захтева (корисника реституције) и јавности. Тиме индиректно дајемо одговор на питање да ли је сам закон који регулише ову материју остварио оне ефекте и резултате због којих је и донет, а то је првенствено да усвојена законска решења у вези са реституцијом утичу позитивно у економском и финансијском смислу на лица која имају право на враћање имовине и обештећење, као и друштво у целини.

Анализом броја донетих одлука Агенције за реституцију у односу на укупан број поднетих захтева за враћање одузете имовине, испитујемо разлоге због којих се на доношење појединих одлука чека готово *десет година*, док су поједине одлуке доношене знатно брже, а неке и непосредно након отпочињања рада Агенције за реституцију. Осим временске димензије поступака реституције, сагледаћемо и питање количине доступних и ангажованих материјалних ресурса за спровођење поступка реституције у Србији у односу на укупан број поднетих захтева корисника реституције.

4. Врста истраживања

Ово је експлоративно истраживање, *квалитативног* и *квантитативног типа*, усмерено на испитивање ефикасности реституције, као и доприноса реституције остварењу принципа правичности, како из угла лица која имају право на враћање имовине и обештећење, тако и из угла друштва као целине.

Истраживање би требало да омогући проверу постојећих чињеница, али и откривање нових сазнања, то јест, проширење постојећих сазнања везаних за реституцију.

5. Значај истраживања

Теоријски значај истраживања огледа се у унапређивању и осавремењивању постојећих теоријских знања о одузимању, начину враћања и облицима враћања одузете имовине, који је нарочито прожет економском димензијом овог правног института. Овај теоријски значај од посебног је интереса за нашу правну науку, јер, као што је истакнуто, мањи је број радова који су се свеобухватно бавили проучавањем реституције. Истраживање је свакако од посебног значаја за даљу афирмацију економске анализе права као научне (и наставне) дисциплине у Србији и требало би да покаже да је за изучавање овог правног института нужен и економски приступ. Тиме ће бити проширен корпус правних института, поред парнице, накнаде штете, уговора, својине и других, који ће бити проучени методологијом економске анализе права.

Практични значај добијених резултата истраживања односи се на примену сазнања о реституцији на плану квалитетнијег и, посебно, ефикаснијег законског уређења овог правног института. Добијени резултати теоријског и емпиријског истраживања требало би да омогуће дубље сагледавање законских норми које регулишу ову материју, на основу кога бисмо пружили законодавцу адекватне препоруке, а креаторима јавне политике смернице за конципирање ефикасније и делотворније правне политике у области реституције.

6. Циљеви истраживања

Основни циљ емпиријског истраживања је утврдити економске и финансијске импликације реституције на лица која имају право на враћање имовине и обештећење, као и друштво у целини. Да ли је реституција, као релативно нов правни институт, оправдала очекивања подносилаца захтева и друштва у целини, представља срж овог истраживања. Да ли ће сви корисници реституције бити потпуно обештећени, и ако не, која су објективна и субјективна ограничења на том путу? Да бисмо то утврдили потребно је сагледати економску и, пре свега, финансијску димензију овог правног института. Поступак реституције треба да омогући задовољење одређених захтева који у својој суштини представљају задовољење економских интереса корисника реституције, из чега се извлачи закључак о правичности овог поступка.

Посебан циљ емпиријског истраживања везан је за ефекте Закона који регулише ову материју, односно сам поступак реституције. Потребно је утврдити ефикасност овог поступка, односно да ли се он одвија пројектованом брзином, и ако не, која су ограничења на том плану. Затим, колико материјалних ресурса апсорбује поступак реституције у Републици Србији у односу на количину доступних ресурса представља важно питање. Коначно, каква је ефикасност у раду (ажурност) подручних јединица Агенције за реституцију (у Београду, Новом Саду, Нишу и Крагујевцу), да ли постоји и каква је разлика у том погледу?

Одговори на претходна питања су од есенцијалног значаја за давање суда у вези с правичношћу и ефикасношћу поступка реституције у Србији, будући да се ова два начела и те како подударaju у материји реституције.

7. Хипотезе истраживања

Основна хипотеза од које полазимо у истраживању, а која следи из основног циља истраживања, гласи:

- ✓ *Економски интереси корисника реституције у Републици Србији нису задовољени у складу са принципом потпуног обештећења (принципом правичности) ни у погледу натуралне реституције нити у погледу обештећења.*

Постављени посебни циљ истраживања одредио је хипотезе истраживања које гласе:

- ✓ *Поступак реституције у Републици Србији одвија се очекиваном (пројектованом) брзином карактеристичном за ту врсту поступка.*
- ✓ *Поступак реституције у Републици Србији апсорбује значајне материјалне и друге ресурсе који значајно превазилазе предвиђене ресурсе.*
- ✓ *Постоји висока стопа ажурности Агенције за реституцију у целини.*
- ✓ *Постоји значајна разлика у ефикасности у раду (ажурности) између четири подручне јединице Агенције за реституцију (Београд, Нови Сад, Ниш и Крагујевац).*
- ✓ *Постоји значајна разлика у броју (проценту) усвојених захтева за натуралну реституцију и обештећење између подручних јединица Агенције за реституцију.*

ГЛАВА 2
РЕЗУЛТАТИ КВАНТИТАТИВНОГ ИСТРАЖИВАЊА ЕФИКАСНОСТИ
ПОСТУПКА РЕСТИТУЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

1. Статистички приказ и анализа података о враћеној имовини на основу Закона о враћању одузете имовине и обештећењу

Према јавно доступним подацима⁶⁸⁴ Агенције за реституцију, укупан број поднетих захтева, закључно са 3. мартом 2014. године, до ког рока су се предавали захтеви за враћање одузете имовине односно обештећење, износи **76.726**, од чега је број поднетих захтева у Подручној јединици (скр. ПЈ) у Београду 22.807 (око 30%), у Новом Саду 28.805 (око 37%), у Нишу 9.832 (око 13%), и у Крагујевцу 15.280 (око 20%) (табела 14).

Табела 14. Укупан број поднетих захтева за реституцију

ПЈ Београд – 22.807 (30%)
ПЈ Нови Сад – 28.805 (37%)
ПЈ Ниш – 9.832 (13%)
ПЈ Крагујевац – 15.282 (20%)
Укупно предмета – 76.726

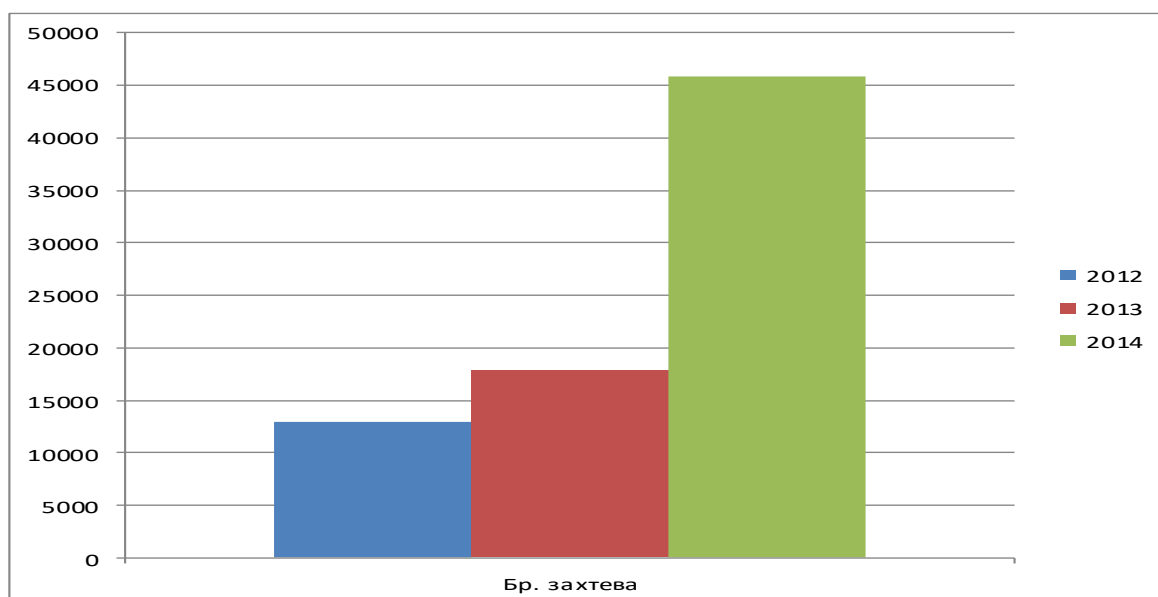
Извор: Сектор за аналитику Агенције за реституцију.

На територији Републике Србије у 2012. години пристигло је 12.964 захтева за реституцију, у 2013. години 17.902 захтева, док је у 2014. години број пристиглих захтева износио чак **45.860**, односно 60% од укупног броја поднетих захтева (графикон 1).^{685 686}

⁶⁸⁴ Видети: Агенција за реституцију Републике Србије, *op.cit.*, стр. 20.

⁶⁸⁵ *Ibid.* стр. 20.

⁶⁸⁶ Број захтева се односи на период од када је кренуо да тече рок од **две године** за подношење захтева, односно од марта 2012. до марта 2014. године.



Графикон 1. Приказ динамике пристиглих захтева у Агенцији по годинама.⁶⁸⁷

Као обавезна процесна радња која претходи доношењу одлука, у Агенцији за реституцију је, закључно са даном 01.08.2022. године, одржано и заказано укупно **45.556** усмених расправа⁶⁸⁸ које су се одржавале у просторијама ПЈ Београд, ПЈ Нови Сад, ПЈ Ниш и ПЈ Крагујевац.

Табела 15. Укупан број заказаних и одржаних усмених расправа

Подручна јединица	Број одржаних и заказаних расправа
Београд	13.241
Нови Сад	13.817
Крагујевац	8.509
Ниш	6.800
Јеврејска општина	688
Јединица за конфесионалну реституцију (од 01.03.2012.)	2.501
Укупно:	45.556

Извор: Сектор за аналитику Агенције за реституцију.

⁶⁸⁷ Графикон преузет из: *Информатора о раду Агенције за реституцију*, Београд, 2022.

⁶⁸⁸ Усмена расправа, као обавезна процесна радња, одржава се у просторијама подручних јединица Агенције за реституцију, и на исту се позивају подносиоци захтева, односно њихови пуномоћници, Државно правобранилаштво као заштитник интереса Републике Србије и (у листу непокретности) уписани имаоци права на предметним непокретностима.

Из табеле 15 може се закључити да је највећи број заказаних и одржаних усмених расправа (без усмених расправа у којима се као подносиоци захтева јављају Јеврејске општине) спровела ПЈ Нови Сад – 13.817 (око 30%), затим ПЈ Београд – 13.241 (око 29%), ПЈ Крагујевац – 8.509 (око 19%), док је пред ПЈ Ниш заказано и одржано укупно 6.800 (око 15%) усмених расправа. Овај број (процент) одржаних расправа очекивано прати динамику броја (процента) поднетих захтева за реституцију према подручним јединицама (највише у Новом Саду, а најмање у Нишу).



Графикон 2. Укупан број одржаних усмених расправа по годинама.

Извор: Сектор за аналитику Агенције за реституцију.

Из графикона 2 следи да је у 2012. години одржано 2.504 јавних расправа, у 2013. години 3.369 јавних расправа, у 2014. години 4.618 јавних расправа, у 2015. години 7.318 јавних расправа, у 2016. години **7.432** јавне расправе, у 2017. години 5.554 јавних расправа, у 2018. години 5.210 јавних расправа, у 2019. години 3.168 јавних расправа, у 2020. години 2.295 јавних расправа, у 2021. години 2.426 јавних расправа и у 2022. години 962 јавне расправе (закључно са 1. августом 2022. године). Евидентан је тренд пораста број одржаних расправа од 2012. године до 2016. године (када је одржан највећи број расправа – 7.432), након чега следи тренд пада одржаних расправа закључно са 2022. годином. Ово се може објаснити чињеницом да је рок за подношење захтева за враћање одузете имовине и обештећење истекао 03.марта 2014.године, те како је након подношења захтева потребно сваки захтев евидентирати, обрадити и унети у базу података Агенције, што изискује додатно време, то је након окончања свих процедуралних ствари, током 2015. и 2016. године одржан највећи број усмених расправа, имајући у виду и до тада највећи број поднетих захтева у којима иста није одржана. Након 2016.године, уочава се пад одржаних усмених расправа што је

разумљиво, имајући у виду и све мањи број захтева за враћање одузете имовине односно обештећење, у којима усмена расправа није одржана.

Агенција је у периоду од почетка рада, 2012. године, закључно са 1. августом 2022. године, извршила **2.754** извођења доказа увиђајем на лицу места, а све у циљу идентификације имовине која је предмет захтева за враћање. Увиђајем службена лица Агенције констатују да ли објекат који је одузет и даље постоји на лицу места, да ли је изграђен нови, дограђен, надзидан или на други начин увећан стари објекат који је био предмет одузимања и сл.⁶⁸⁹

Како би отпочела поступак обештећења за одузету имовину која не може бити предмет натуралног враћања, Агенција је извршила процену вредности целокупне имовине на територији Републике Србије и утврдила укупан збир основице обештећења у износу од **13.685.522.511 евра** и доставила Министарству финансија Републике Србије предлог за утврђивање коефицијента обештећења. Влада Републике Србије је на седници одржаној 21. јануара 2021. године донела Закључак о утврђивању коефицијента обештећења⁶⁹⁰ и он износи **0,15**. Укупан износ обештећења утврђен решењима о обештећењу, до 01.08.2022. године, донетим по основу Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, износи **122.531.154,59 евра**.⁶⁹¹ Табела 16 показује, поред укупног износа обештећења у еврима, и укупан број решења о обештећењу (3.967), као и број лица која су остварила право на обештећење (7.847). Број лица која су остварила обештећење очекивано је већи од броја решења о обештећењу, јер је по истом захтеву већи број лица остварио дато право (у просеку, скоро два лица по једном решењу). Такође, у просеку једно лице (један подносилац захтева) остварило је око **15.615 евра** на име обештећења.

Табела 16. Број решења о обештећењу, број лица која су остварила право на обештећење и укупан износ обештећења у еврима

Број решења о обештећењу	Број лица која су остварила право на обештећење	Укупан износ обештећења у еврима
3.967	7.847	122.531.154,59

Извор: Сектор за аналитику Агенције за реституцију.

⁶⁸⁹ Видети: Агенција за реституцију Републике Србије, *op.cit.*, стр. 22.

⁶⁹⁰ Закључак 05 Број: 464-342/2021, од 21. јануара 2021. године.

⁶⁹¹ *Ibid.*

Закључно са 1. августом 2022. године, Агенција за реституцију донела је укупно **64.366**⁶⁹² одлука по захтевима за реституцију поднетим на основу Закона о враћању одузете имовине и обештећењу. Од укупног броја донетих одлука, **13.696 (око 20%)** је усвајајућих решења (делимична решења и решења о усвајању захтева у целости) којима је враћена имовина у натуралном облику и утврђено право својине законским наследницима бивших власника, **13.016 (око 20%)** решења о одбијању захтева, и **3.965 (око 6%)** решења о обештећењу (видети табелу 17).

Табела 17. Укупан број донетих одлука (решења)

ДОНЕТЕ ОДЛУКЕ НА ДАН 01.08.2022. ГОДИНЕ				
Решења				
Подручна јединица	Усвајајућа	Одбијајућа	Решење о обештећењу	Укупно
Београд	3.571 (36%)	3.976 (41%)	2.183 (22%)	9.730
Нови Сад	7.173 (65%)	3.540 (32%)	215 (2%)	10.928
Крагујевац	1.381 (27%)	3.405 (68%)	862 (17%)	5.001
Ниш	1.571 (36%)	2.095 (48%)	705 (16%)	4.371
Укупно:	13.696	13.016	3.965	

Извор: Сектор за аналитику Агенције за реституцију.

Приказана табела 17 показује да је највећи број **усвајајућих решења (у односу на укупан број усвајајућих решења у Србији)** донела ПЈ Нови Сад 7.173 (око 52%), затим ПЈ Београд 3.571 (око 26%), ПЈ Ниш 1.571 (око 11%) и ПЈ Крагујевац 1.381 (око 10%). Највећи број решења којима се **одбија** захтев за враћање одузете имовине (**у односу на укупан број одбијајућих решења у Србији**) донела је ПЈ Београд 3.976 (око 30%), приближно исто ПЈ Нови Сад 3.540 (око 27%) и ПЈ Крагујевац 3.405 (око 26%), док је ПЈ Ниш донела 2.095 (око 16%) решења о одбијању захтева за враћање одузете имовине. Када су у питању решења којима се **утврђује обештећење** бивших власника и њихових законских наследника, следи да је највећи број (**у односу на укупан број решења о обештећењу у Србији**) донела је ПЈ Београд 2.183 (око 55%), затим ПЈ Крагујевац 862

⁶⁹² Овај број укључује и реституцију са подручја АП Косово и Метохија (видети табелу 20 у наставку).

(око 21%), ПЈ Ниш 705 (око 18%) и најмање ПЈ Нови Сад 215 (око 5%). Затим, у ПЈ Нови Сад, **65%** од укупног броја решења у тој јединици (усвајајућа, одбијајућа и решења о обештећењу), чине усвајајућа решења, док тај број у ПЈ Београд и ПЈ Ниш износи 36%, а у ПЈ Крагујевац 27%. У погледу одбијајућих решења, доминира ПЈ Крагујевац (**68%**), а затим следе ПЈ Ниш (48%) и ПЈ Београд (41%) и, на крају, ПЈ Нови Сад (32%). У погледу обештећења, ситуација је следећа: у ПЈ Београд **22%**, приближно исто у ПЈ Крагујевац и ПЈ Ниш (око 17%), а најмање у ПЈ Нови Сад (**2%**).

Из изнетих података могу се увидети неколико ствари. Прво, на нивоу Србије (укупном броју усвајајућих решења у Србији), евидентна је разлика усвајајућих решења којима је враћена имовина у натуралном облику између четири подручне јединице – највише имовине је враћено у ПЈ Нови Сад, а најмање у ПЈ Крагујевац и ПЈ Ниш. Приликом сагледавања овог налаза, треба узети у обзир и прилив захтева за реституцију, који је највећи управо у ПЈ Нови Сад (37%) у односу на друге ПЈ (30% ПЈ БГ, 20% ПЈ КГ и 13% ПЈ НИ). Друго, у погледу апсолутног броја одбијајућих решења, нема значајних разлика између ПЈ Београд, ПЈ Нови Сад и ПЈ Крагујевац, док је у ПЈ Ниш нешто мање одбијено захтева за враћање одузете имовине. Но, у структури укупно донетих решења по градовима, ПЈ Крагујевац „одскаче“ у погледу одбијајућих решења (68%) у односу на друге подручне јединице. Треће, у погледу решења о обештећењу, на нивоу Србије, приметан је висок проценат у ПЈ Београд (преко 50%), а најмањи у ПЈ Нови Сад (5%). И у структури укупног броја решења по градовима, евидентно је да је у ПЈ Нови Сад исплаћено најмање обештећења (2%), а највише у ПЈ Београд – око петине од свих решења (22%).

Према томе, постоји разлика између четири подручне јединице (ПЈ Београд, ПЈ Нови Сад, ПЈ Крагујевац и ПЈ Ниш) у погледу броја поднетих захтева за реституцију (највише је поднето у ПЈ Нови Сад), броја усвајајућих решења о враћању имовине у натуралном облику (где доминира ПЈ Нови Сад), одбијајућих решења (где у структури укупно донетих решења по градовима доминира ПЈ Крагујевац) и решења о обештећењу (где у структури укупно донетих решења по градовима благу предност има ПЈ Београд над другим јединицама). И статистичка анализа указује на то да разлика између датих подручних јединица у погледу трију врста решења (усвајајућа, одбијајућа и обештећења) постоји.⁶⁹³

⁶⁹³ $\chi^2(3) = 4281.75, p = 0.00001$, за $p < .05$.

Преостали број одлука односи се на закључке и то: **1.278 (око 2%)** закључака о обустави⁶⁹⁴, **9.043 (око 14%)** закључка о одбацивању⁶⁹⁵, **4.562 (око 7%)** закључка о прекиду,⁶⁹⁶ **16.823 (око 26%)** закључка о спајању поступака,⁶⁹⁷ и **861 (око 1,3%)** закључак о раздвајању поступака⁶⁹⁸ (видети табелу 18 у наставку).^{699 700}

Табела 18. Укупан број донетих одлука (закључака)

ДОНЕТЕ ОДЛУКЕ НА ДАН 01.08.2022. ГОДИНЕ						
Закључци						
Подручна Јединица	Обустава	Одбацивање	Прекид	Спајање	Раздвајање	укупно
Београд	408 (5%)	2.799 (32%)	880 (10%)	4.428 (50%)	247 (3%)	8.762
Нови Сад	597 (4%)	3.679 (26%)	3.078 (22%)	6.433 (45%)	419 (3%)	14.206
Крагујевац	214 (3%)	1.671 (27%)	351 (6%)	3.896 (62%)	133 (2%)	6.265
Ниш	59 (2%)	894 (27%)	253 (7%)	2.066 (62%)	62 (2%)	3.334
Укупно	1.278	9.043	4.562	16.823	861	32.567

Извор: Сектор за аналитику Агенције за реституцију.

⁶⁹⁴ До обуставе поступка пред Агенцијом, може доћи услед одустанка подносиоца захтева од раније поднетог захтева, услед смрти подносиоца захтева који нема законских наследника, или уколико законски наследници не желе да наставе поступак пред Агенцијом за реституцију. Више о разлозима за обустављање поступка погледати чл. 101. Закона о општем управном поступку „Сл. гласник РС“, бр. 18/2016, 95/2018 – аутентично тумачење и 2/2023 – одлука УС (у даљем тексту: ЗУП).

⁶⁹⁵ До одбацивања захтева пред Агенцијом, може доћи уколико уз захтев нису поднети докази на основу којих би поступајући орган могао закључити да је предметна имовина заиста одузета, првенствено, уколико уз поднети захтев није приложен акт о одузимању имовине. Више о разлозима за одбацивање захтева погледати чл. 92. ЗУП-а.

⁶⁹⁶ Прекид поступка који је покренут пред Агенцијом, наступа када је неопходно решити неко претходно питање, од кога зависи даљи ток поступка (рецимо, уколико је имовина конфискована од народног непријатеља, то је неопходно да подносилац захтева уз сам захтев приложи и Решење о рехабилитацији бившег власника, те поступајући орган може донети закључак о прекиду поступка, до правноснажног окончања поступка рехабилитације). Више о разлозима за прекид поступка погледати чл. 100. и чл. 107. ЗУП-а.

⁶⁹⁷ Закључак о спајању више различитих поступка покренутих пред Агенцијом у јединствени поступак, доноси се када законски наследници истог бившег власника, поднесу више различитих захтева, те ради економичности поступка и ефикаснијег решавања захтева за враћање одузете имовине и обештећење, поступајући орган доноси закључак о спајању више поднетих захтева у један. Више о разлозима за спајање већег броја захтева у јединствени поступак погледати чл. 95. ЗУП-а.

⁶⁹⁸ Уколико су законски наследници поднели један захтев за враћање одузете имовине односно обештећење, који се односи на виши различитих бивших власника (рецимо уколико је имовина одузета од супружника, те њихови наследници потражују имовину наводећи оба супружника на једном захтеву) тада поступајући орган доноси закључак о раздвајању поступка и формирању онолико посебних захтева колико има наведених бивших власника. Видети чл. 42. ст. 8. ЗВИО.

⁶⁹⁹ Видети: Агенција за реституцију Републике Србије, *op.cit.*, стр. 27.

⁷⁰⁰ Треба напоменути да је разлика између укупног броја донетих одлука (64.366) и збира свих приказаних одлука (63.244), настала из разлога што су у укупан број донетих одлука „ушла“ и **Решења о утврђивању права на обештећење** (ова Решења су се доносила пре утврђивања коефицијента обештећења), на основу којих се касније доноси и Решења о обештећењу. Како у неким предметима у којима је донето Решење о утврђивању права на обештећење нису још увек донета Решења о обештећењу (као један од разлога може бити и поднета жалба на Решење о утврђивању права на обештећење), то је и настала наведена разлика.

Највећи број закључака којима се **обуставља** поступак донела је ПЈ Нови Сад 597, затим ПЈ Београд 408, ПЈ Крагујевац 214 и ПЈ Ниш 59. Затим, 3.679 закључака којим се **одбацује** захтев донела је ПЈ Нови Сад, 2.799 ПЈ Београд, 1.671 ПЈ Крагујевац и 894 ПЈ Ниш. Највећи број закључака о **прекиду** поступка донела је ПЈ Нови Сад 3.078, док је ПЈ Београд донела 880, ПЈ Крагујевац 351 и ПЈ Ниш 253. Када је реч о закључцима о **спајању** поступка највећи број је донела ПЈ Нови Сад 6.433, затим ПЈ Београд 4.428, ПЈ Крагујевац 3.896 и ПЈ Ниш 2.066. Када су у питању закључци о **раздвајању** поступака, ПЈ Нови Сад донела је 419 закључака о раздвајању, ПЈ Београд 247, ПЈ Крагујевац 133 и ПЈ Ниш 62. Дакле, у апсолутном износу, идентичан је редослед градова у погледу свих врста закључака: 1) ПЈ Нови Сад, 2) ПЈ Београд, 3) ПЈ Крагујевац и 4) ПЈ Ниш.

Гледано у структури укупног броја закључака по градовима, евидентно је да су све подручне јединице највише доносиле закључке **о спајању поступка**, при чему ПЈ Ниш и ПЈ Крагујевац идентично (62%), потом ПЈ Београд (50%), а приближно и ПЈ Нови Сад (45%). На другом месту у свим јединицама налазе се **закључци о одбацивању захтева**, процентуално приближно између градова. У погледу прекида поступка, издваја се ПЈ Нови Сад у односу на друге градове (22%), док је у погледу обуставе и раздвајања поступка слична ситуација и у укупној структури броја закључака по градовима и између градова (јединица). И статистичка анализа показује значајну разлику у броју различитих врста закључака између четири подручне јединице.⁷⁰¹

Табела 19. Процент донетих одлука у односу на број поднетих захтева закључно са 01.08.2022. године⁷⁰²

Процент донетих одлука у односу на број поднетих захтева: 01.08.2022.					
ПЈ	Број поднетих захтева (а)	%	Број донетих одлука (б)	%	Процент донетих одлука у односу на број поднетих захтева (б/а)
Београд	22.074	29.27%	18.647	28.97%	84,47%
Нови Сад	28.388	37.64%	25.221	39.18%	88,84%
Крагујевац	15.174	20.12%	11.976	18.61%	78,92%
Ниш	9.778	12.97%	7.767	12.07%	79,43%

⁷⁰¹ $\chi^2(3) = 1579.49, p = 0.00001$, за $p < .05$.

⁷⁰² Важно је напоменути и то да се укупан број поднетих захтева, те захтева који се воде пред надлежним подручним јединицама у претходној табели 19, разликује у односу на иницијално приказане податке (из табеле 14), из разлога доношења закључака о спајању поступака, којим (закључцима) се различити захтеви за враћање одузете имовине и обештећење поднети за истог бившег власника спајају у јединствен захтев, те закључака о раздвајању поступака којим (закључцима) се код захтева у којима су наведена два или више бивша власника у једном захтеву, формира онолико посебних предмета колико има у захтеву наведених бивших власника.

Укупно:	75.414	100%	63.611		84,35%
КиМ			755	1%	1,00%
Укупно			64.366		85,35%

Извор: Сектор за аналитику Агенције за реституцију.

За разлику од номиналног приказа, процентуални приказ броја донетих одлука у односу на број поднетих захтева показује мања одступања. Ипак, највећи број донетих одлука у односу на број поднетих захтева донела је ПЈ Нови Сад 88,84%, затим ПЈ Београд 84,47%, ПЈ Ниш 79,43% и ПЈ Крагујевац 78,92%. Очигледно је да постоји висока стопа ажурности свих подручних јединица, сагледана као процентуални однос укупно донетих одлука (аутпута) и прилива захтева за реституцију (инпута), те да не постоје значајније процентуалне разлике између самих подручних јединица.

1.1. Преглед враћања имовине у натуралном облику

Као што је наведено, Агенција је закључно са 1. августом 2022. године донела укупно 13.698 усвајајућих одлука (делимичних решења и решења о усвајању захтева у целости) којима је вратила одузету имовину законским наследницима бивших власника.

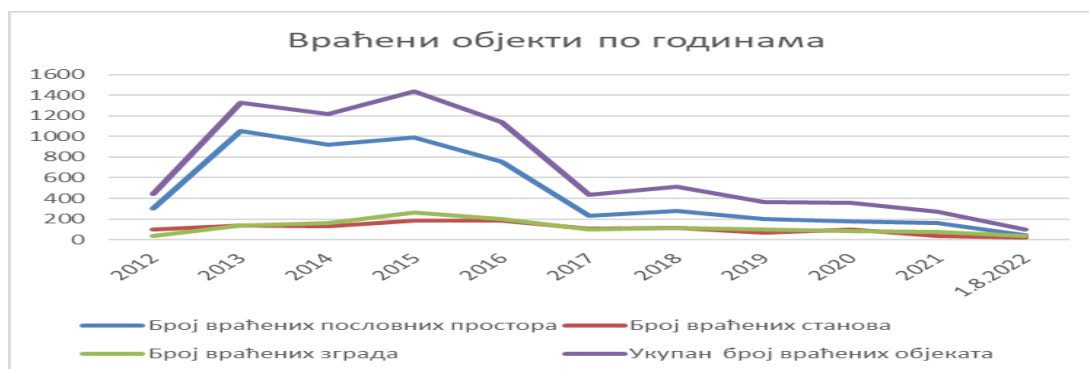
Од објеката враћено је укупно: 5.119 пословних простора, 1.178 станова и 1.312 зграда, што чини укупно **7.609** објеката са посебним физичким деловима објеката (табела 20).

Табела 20. Приказ враћених пословних простора, станова и зграда по годинама рада Агенције за реституцију

Година	Број враћених пословних простора	Број враћених станова	Број враћених зграда	Укупно
2012	305	99	39	443
2013	1.054	138	137	1.329
2014	923	133	158	1.214
2015	987	185	262	1.434
2016	756	181	204	1.141
2017	231	104	101	436
2018	282	117	114	513
2019	201	68	97	366
2020	179	96	84	359
2021	159	35	74	268
1.08.2022.	42	22	42	106
Укупно	5.119	1.178	1.312	7.609

Извор: Сектор за аналитику Агенције за реституцију.

На графикону 3 приказано је враћање објеката по годинама (2012–2022). Графикон 3 показује да од 2015. године долази до пада броја враћених објеката (пословних простора, станова и зграда), што је последица чињенице да се масовним враћањем објеката у природи исцрпљују захтеви странака у смислу имовине која може бити враћена. Такав тренд настављен је и годинама које следе све до 1.8.2022. године



Графикон 3. Графички приказ враћених објеката по годинама.⁷⁰³

Од земљишта враћено је укупно: 86.475 ha 25 a 56 m² пољопривредног земљишта, 622 ha 01 a 31 m² неизграђеног грађевинског земљишта, 6.275 ha 33 a 56 m² шумског земљишта (табела 21).

Табела 21. Приказ враћеног неизграђеног грађевинског, пољопривредног и шумског земљишта по годинама рада Агенције за реституцију

Година	Грађевинско земљиште	Пољопривредно земљиште	Шумско земљиште
2012	3ha 79a 00m ²	519ha 23a 43m ²	175ha 26a 66m ²
2013	11ha 14a 48m ²	819ha 38a 94m ²	1.229ha 44a 16m ²
2014	80ha 10a 84m ²	921ha 78a 13m ²	435ha 75a 01m ²
2015	66ha 28a 47m ²	5.932ha 92a 09m ²	1.591ha 70a 42m ²
2016	96ha 78a 71m ²	9.263ha 90a 81m ²	758ha 94a 23m ²
2017	41ha 05a 55m ²	10.309ha 25a 71m ²	895ha 58a 32m ²
2018	49ha 22a 74m ²	12.267ha 21a	395ha 20a 77m ²
2019	94ha 34a 02m ²	21.139ha 47a 77m ²	294ha 29a 46m ²
2020	68ha 53a 64m ²	12.396ha 03a 38m ²	146ha 40a 19m ²
2021	72ha 42a 62m ²	8.799ha 21a 95m ²	218ha 87a 12m ²
1.08.2022.	38ha 31a 24m ²	4.106ha 82a 35m ²	133ha 87a 22m ²
Укупно	622ha 01a 31m²	86.475ha 25a 56m²	6.275ha 33a 56m²

Извор: Сектор за аналитику Агенције за реституцију.

⁷⁰³ Графикон преузет из: Информатора о раду Агенције за реституцију, Београд, 2022.

За разлику од решења којима се усвајају захтеви и враћа право својине бившим власницима, односно њиховим законским наследницима на пословним просторима, становима и зградама, код којих је, као што је речено, приметан пад броја решења након 2015. године, код свих врста земљишта (грађевинског, пољопривредног и шумског), уочљива је константност у враћању по годинама, што указује на чињеницу да постоји велики број захтева који се односе на земљиште, а које може бити враћено у натуралном облику. Као један од разлога константности враћања одузетог земљишта, можемо навести и велики проток времена од периода одузимања до тренутка доношења Решења о натуралном враћању одузете имовине, услед кога може доћи до потпуног урушавања објеката који су предмет захтева, што искључује могућност натуралне реституцију. За разлику од објеката код земљишта нема ограничења у враћању, обзиром да се земљиште враћа у државину и својину бившим власницима односно њиховим законским наследницима, без обзира да ли је након одузимања земљиште променило намену.⁷⁰⁴

1.2. Враћање одузете имовине на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија

Чланом 65. ЗВИО-а предвиђено је да ће се примена овог закона на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија уредити по престанку функционисања међународне управе успостављене у складу са Резолуцијом 1244 Савета безбедности Уједињених нација.⁷⁰⁵

Агенција за реституцију примила је у законском року од 01.03.2012. године до 03.03.2014. године **755** захтева за враћање имовине одузете након Другог светског рата на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија. Ови захтеви ће се решавати по престанку међународне управе, у складу са цитираним чланом Закона, а имајући у виду комплексан међународно-правни положај у коме се ова покрајина налази.⁷⁰⁶

⁷⁰⁴ Рецимо, уколико је у тренутку одузимања земљиште по намени било пољопривредно, па је накнадно постало грађевинско, оно без обзира на промену намене може бити предмет натуралног враћања, уколико исто није у приватној својини трећих лица.

⁷⁰⁵ Видети: чл. 65. ЗВИО.

⁷⁰⁶ Видети: Агенција за реституцију Републике Србије, *op.cit.*, стр. 49.

2. Враћање одузете имовине страним држављанима на основу Закона о враћању одузете имовине и обештећењу

2.1. Преглед поднетих захтева за реституцију страних држављана

Закон о враћању одузете имовине и обештећењу дозвољава враћање одузете имовине и страним држављанима.⁷⁰⁷ Сектор за аналитику Агенције за реституцију, по претходно поднетом усменом захтеву аутора, доставио је табеларни приказ поднетих захтева страних држављана по државама, уз напомену да је у колони *више различитих страних држава* уписан број захтева у којима су подносиоци захтева бившег власника из различитих страних држава, а сам број подносилаца распоређен је по државама чије држављанство поседују.⁷⁰⁸ У наставку следи преглед поднетих захтева за реституцију страних држављана.

Табела 22. Број поднетих захтева страних држављана

Држава	Број захтева	Број подносилаца
Албанија	/	2
Аргентина	13	23
Аустралија	63	94
Аустрија	823	640
Белгија	10	9
Босна и Херцеговина	75	128
Бразил	11	13
Бугарска	137	144
Велика Британија	29	41
Венецуела	3	3
Грчка	4	4
Данска	3	3
Израел	149	193
Италија	19	21
Јужноафричка Република	4	4
Канада	111	121
Луксембург	/	1
Мађарска	748	838
Македонија	51	92
Малта	1	1
Мексико	1	2
Немачка	1232	893
Нови Зеланд	3	2

⁷⁰⁷ Више о овоме у IV делу рада, глава I.

⁷⁰⁸ На пример, у једном захтеву подносиоци захтева су држављани САД и Канаде, у другом САД, Канаде и Аустралије, у трећем Канаде и Велике Британије итд, а таквих захтева је поднето укупно 116.

Норвешка	1	1
Перу	1	1
Португал	/	2
Румунија	31	24
САД	266	311
Словачка	42	58
Словенија	24	42
Турска	11	38
Француска	38	49
Уругвај	1	1
Холандија	7	6
Хрватска	269	314
Црна Гора	43	73
Чешка	9	10
Швајцарска	37	38
Шведска	21	30
Шпанија	3	7
Више различитих држава	116	/
Укупно	4.410	4.277

Извор: Сектор за аналитику Агенције за реституцију.

Из наведене табеле 22 произилази да укупан иницијални број подносилаца захтева – страних држављана износи **4.277**, али је потребно напоменути да овај број, до окончања поступка реституције у Републици Србији, не мора бити коначан, односно може доћи до његовог увећања и то у случајевима када услед смрти подносиоца захтева домаћег или страног држављанина, на његово место ступе други подносиоци захтева – страни држављани. Даље, уочљива је велика разлика између броја поднетих захтева држављана Немачке, Аустрије и Мађарске и држављана других држава. Разлоге овакве диспропорције треба тражити првенствено у чињеници да су у окупираној Југославији, бивши власници одузетих непокретности, када су у питању страни држављани, у највећем броју били управо држављани окупационих држава. Такође, из наведене табеле можемо дефинисати три групе: прву, најбројнију, коју чине држављани оних држава који су поднели преко 500 захтева, а то су држављани Немачке (1.232), Аустрије (823) и Мађарске (748), затим следе држављани оних држава који су поднели између 200 и 500 захтева, а то су држављани Хрватске (269) и држављани САД (266), док трећу групу чине држављани осталих, у табели наведених држава, који су поднели мање од 200 захтева, а из које групе можемо издвојити држављане Израела (149), држављане Бугарске (137) и држављане Канаде (111).

У наставку (табела 23) следи приказ непокретне имовине коју потражују страни држављани.

Табела 23. Непокретна имовина коју потражују страни држављани

пољопривредно земљиште у укупној површини од 48.091 ha 21a 22 m²
грађевинско земљиште у укупној површини од 241 ha 54 a 38 m²
шумско земљиште у укупној површини од 520 ha 80 a 74 m²
875 зграда са посебним физичким деловима (становима и пословним просторима)
846 станова
563 пословних простора
11 гаража
51 предузеће

Извор: Сектор за аналитику Агенције за реституцију.

2.2. Резултати поступка реституције имовине страним држављанима

2.2.1. Враћање одузете имовине у натуралном облику

Закључно са 1. августом 2022. године, Агенција за реституцију донела је укупно **1.149** усвајајућих одлука (делимичних решења и решења о враћању имовине) којим је враћена имовина и утврђено право својине бившим власницима односно њиховим законским наследницима који имају страно држављанство (табела 24).⁷⁰⁹ Овде можемо издвојити држављане Немачке којима је у потпуности или делимично усвојено 243 захтева (око 21%), Мађарске којима је у потпуности или делимично усвојено 175 захтева (око 15%), те држављане САД-а којима је у потпуности или делимично усвојено 135 захтева (око 12%).

Табела 24. Број одлука којима се усваја захтев страних држављана

Држава	Број усвајајућих одлука
Аргентина	2
Аустралија	40
Аустрија	171
Белгија	6
Босна и Херцеговина	11
Бразил	8

⁷⁰⁹ Видети: Агенција за реституцију Републике Србије, *op.cit.*, стр. 66.

Велика Британија	13
Данска	1
Венецуела	3
Израел	74
Италија	8
Јужноафричка Република	3
Канада	68
Мађарска	175
Немачка	243
Нови Зеланд	3
Норвешка	1
САД	135
Француска	18
Хрватска	23
Црна Гора	6
Швајцарска	21
Шведска	21
Шпанија	2
Више различитих страних држава	93
Укупно	1.149

Извор: Сектор за аналитику Агенције за реституцију.

Према подацима Сектора за аналитику Агенције за реституцију, овим одлукама враћено је пољопривредно земљиште у укупној површини од **15.902 ха 53 а 66 m²**, шумско земљиште у укупној површини од **74 ха 48 а 25 m²**, неизграђено грађевинско земљиште у укупној површини **31 ха 19 а 80 m²**, **500 пословних простора, 105 зграда и 142 стана** (табела 25).

Табела 25. Враћене непокретности према држављанству страних држављана

Држава	Број пословног простора	Број зграда	Број станова	Неизграђено грађевинско земљ. у m ²	Пољопривредно земљ. у m ²	Шумско земљ. у m ²
Аргентина					13.975	
Аустралија	9		3	18.625	10.179.380	84.372
Аустрија	8	1	2	891	15.810.046	
Белгија	3		1		645.095	
БиХ	27	1	2	2.541	460.164	
Бразил	10		1		9.842	
Велика Британија	36	18	8	4.622	4.337.851	
Венецуела	20	2	14			

Данска			2		176.345	
Израел	47	2	14	1.546	11.559.693	
Италија	6		4	28	12.918	
ЈАР				209	1.273.768	
Канада	60	8	9	708	11.187.812	5.227
Мађарска	9	6		41.109	50.762.603	
Немачка	41	18	12	1.289	16.525.021	21.055
Нови Зеланд					104.531	
Норвешка					21.457	
САД	146	31	47	195.983	33.612.728	203.865
Турска		1				
Француска	23	7	6	6.580	177.395	414.623
Холандија			1			
Хрватска	34	6	6	1.718		
Црна Гора		1			199.277	15.683
Швајцарска	4	1	8	25.610	1.280.248	
Шведска	16	2		9.521	430.667	
Шпанија	1		2		244.550	
Укупно	500	105	142	31ha 19a 80m²	15.902ha 53a 66m²	74ha 48a 25m²

Извор: Сектор за аналитику Агенције за реституцију.

Подаци из табеле 25 показују да је највише пословног простора (30%), зграда (30%) и станова (33%) враћено држављанима САД. Разлоге овакве статистике, првенствено треба тражити у испуњености свих законских услова за враћање одузете имовине, у натуралном облику.

2.2.2. Обештећење страних држављана

Закључно са 1. августом 2022. године, Агенција за реституцију донела је **210** правоснажних решења о обештећењу подносилаца захтева страних држављана. Укупан износ обештећења утврђен правоснажним решењима износи **7.402.819,28 евра**, док број подносилаца захтева страних држављана који су обухваћени предметним решењима о обештећењу износи **318**.⁷¹⁰

У наставку следи табеларни приказ (табела 26) износа обештећења у еврима према држављанству подносилаца захтева.

⁷¹⁰ Видети: Агенција за реституцију Републике Србије, *op.cit.*, стр.74.

Табела 26. Износ обештећења у еврима према држављанству подносилаца захтева

Држава	Износ обештећења (€)
Аустралија	624.271,23
Аустрија	515.815,53
Белгија	13.274,48
БиХ	460.322,89
Бразил	45.333,92
Велика Британија	80.837,65
Венецуела	7.183,01
Енглеска	1.412,84
Израел	1.108.968,42
Италија	242.220,83
Канада	430.927,42
Луксембург	9.566,37
Мађарска	1.137,22
Немачка	477.143,74
Нови Зеланд	32.164,03
Норвешка	17.947,32
Португалија	10.820,36
Република Јужна Африка	42.428,8
САД	1.651.918,4
Турска	9.593,02
Уругвај	251.685,67
Француска	306.762,16
Холандија	1.875,85
Хрватска	553.898,21
Црна Гора	140.173,09
Швајцарска	319.685,82
Шведска	27.785,84
Шпанија	17.665,16
Укупно	7.402.819,28 €

Извор: Сектор за аналитику Агенције за реституцију.

Подаци из претходне табеле указују да је држављанима САД и Израела утврђен највиши износ обештећења у односу на држављане осталих страних држава. Као што је

раније речено⁷¹¹ разлоге треба тражити у процењеној вредности имовине која је одузета, а која не може бити предмет натуралног враћања.⁷¹²

2.2.3. Одбијање захтева за реституцију страним држављанима

Агенција за реституцију је закључно са 1. августом 2022. године, донела **702**⁷¹³ одбијајуће одлуке (решења о одбијању, закључци о одбацивању, закључци о обустави поступка) по захтевима за реституцију страних држављана. Одбијајућим одлукама обухваћено је пољопривредно земљиште у укупној површини од **5.682 ha 77 a 68 m²**, грађевинско земљиште у укупној површини од **12 ha 27 a 04 m²**, шумско земљиште у укупној површини од **310 ha 90 a 66 m²**, као и **210** осталих непокретности (зграда, пословних простора, станова, помоћних објеката).⁷¹⁴

Следи табеларни приказ (табеле: 27, 28, 29 и 30) одбијених захтева за реституцију непокретне имовине према држављанству подносилаца захтева.

Табела 27. Одбијање захтева – пољопривредно земљиште

Држава	Површина пољопривредног земљишта – одбијање
Аустралија	17ha 58a 82m ²
Аустрија	318ha 33a 70m ²
БиХ	73ha 75a 12m ²
Бугарска	1.110ha 26a ²
Чешка	5ha 53a 26m ²
Црна Гора	5ha 59a 63m ²
Француска	1ha 65a 50m ²
Хрватска	359ha 69a 21m ²
Италија	16ha 28a 66m ²
Израел	20ha 72a 61m ²
Канада	652ha 63a 75m ²
Мађарска	922ha 95a 52m ²
Немачка	1326ha 20a 69m ²
Румунија	101ha 80a 16m ²
САД	599ha 08a 66m ²

⁷¹¹ Видето коментар испод табеле 25.

⁷¹² Више о поступку и начину обештећења у IV делу рада, глава I.

⁷¹³ Према подацима сектора за аналитику Агенције за реституцију, поред поменуте 702 одбијајуће одлуке које су коначне, Агенција за реституцију, закључно са 1. августом 2022. године, донела је још **44** одбијајуће одлуке на које су уложене жалбе, односно изјављене тужбе. Од поменуте 44 одлуке, на 25 одлука уложене су жалбе те је поступак у току пред другостепеним органом Министарством финансија. Преосталих 19 одлука од поменуте 44 одлуке, потврђено је решењима другостепеног органа о одбијању жалби, те су покренути поступци пред Управним судом по тужбама изјављеним против другостепених решења.

⁷¹⁴ Видети: Агенција за реституцију Републике Србије, *op.cit.*, стр.74.

Словачка	131ha 35a 66m ²
Словенија	13ha 75a 92m ²
Швајцарска	5ha 54a 81m ²
Укупно	5.682ha 77a 68m²

Извор: Сектор за аналитику Агенције за реституцију.

Табела 28. Одбијање захтева – неизграђено грађевинско земљиште

Држава	Површина грађевинског земљишта-одбијање
Аустралија	26a 10m ²
Белгија	4a 17m ²
БиХ	3ha 39a 70m ²
Бразил	57a 38m ²
Француска	11a 85m ²
Грчка	4ha 98a 68m ²
Канада	2a 94m ²
Холандија	3a 53m ²
Хрватска	43a 95m ²
Мађарска	16a 18m ²
Македонија	13a 45m ²
Немачка	46a 58m ²
САД	1ha 63a 06m ²
Укупно	12ha 27a 04m²

Извор: Сектор за аналитику Агенције за реституцију.

Табела 29. Одбијање захтева – шумско земљиште

Држава	Шумско земљиште – одбијање
Црна Гора	1ha 44a 16m ²
Хрватска	307ha 37a 39m ²
САД	2ha 09a 11m ²
Укупно	310ha 90a 66m²

Извор: Сектор за аналитику Агенције за реституцију.

Табела 30. Одбијање захтева – остале непокретности (зграде, станови и пословни простори)

Држава	Остале непокретности (број) – одбијање
Аустралија	17
БиХ	15
Бугарска	1
Чешка	6
Црна Гора	10
Француска	5
Холандија	1
Хрватска	24
Италија	3

Израел	13
Канада	29
Мађарска	10
Македонија	31
Мексико	1
Малта	1
Немачка	11
Румунија	9
САД	14
Словачка	2
Швајцарска	5
Шпанија	2
Укупно	210

Извор: Сектор за аналитику Агенције за реституцију.

ГЛАВА 3

РЕЗУЛТАТИ КВАЛИТАТИВНОГ ИСТРАЖИВАЊА ЕФИКАСНОСТИ ПОСТУПКА РЕСТИТУЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

За потребе нашег истраживања упутили смо *Упитник о реституцији у Републици Србији (скр. Упитник)*,⁷¹⁵ са релевантним питањима која се односе на поступак и ток реституције, Страхињи Секулићу, *Директору Агенције за реституцију (скр. Директор)*, као најупућенијој и изузетно компетентној особи по питању реституције у Србији. Након добијене усмене сагласности Директора за учествовање у истраживању,⁷¹⁶ Упитник са датим одговорима достављен је дана 22.12.2021. године, путем имејл адресе.

Садржај Упитника приказујемо у форми питања и одговора, са акцентом на делове који су релевантни за тему нашег истраживања.

- Да ли је, према Вашем мишљењу, реституција у Републици Србији испунила очекивања, нарочито у односу на друге земље у којима је спровођена?
 - „Генерално, реституција у РС је испунила очекивања.”

- Да ли је реституција до сада испунила очекивања из угла Агенције за реституцију, чији сте Директор?
 - „Да.”

- Да ли је, према Вашем сазнању, реституција до сада испунила очекивања из угла корисника реституције?
 - „Да.”
 - На питање да уколико није или је делимично испунила очекивања из угла корисника наведе кључне разлоге, Директор одговара: „Законски су испуњена сва очекивања, а што се тиче личних очекивања самих корисника, она су ван домашаја делокруга рада Агенције за реституцију будући да Агенција послује искључиво у складу са законом.”

- Каква би била Ваша оцена ефикасности поступка реституције у РС?

⁷¹⁵ Упитник је сачињен за потребе истраживања и налази се у Прилогу дисертације у изворном облику, а на овом месту приказујемо питања из Упитника са одговорима.

⁷¹⁶ Директору је унапред објашњено да су питања у Упитнику конципирана искључиво за потребе научног истраживања у оквиру дисертације, и да ће одговори бити приказани у самој дисертацији. Директор је дао усмену сагласност за објављивање датих одговора.

- „Поступак реституције је ефикасан.”
- Каква је Ваша оцена правичности поступка реституције у РС, пре свега, за кориснике реституције?
 - „Поступак реституције је правичан за кориснике.”
- Да ли су се испољили неки посебни проблеми у пракси, у самом поступку реституције?
 - „Да.”
 - На питање да издвоји неколико најважнијих проблема и начине њиховог решавања, Директор одговара: „Некохерентне одлуке Републичког геодетског завода, понашање појединих органа локалне самоуправе које је отежавало сам поступак реституције у виду недостављања тражене документације и у пар случајева понашање које се чак може подвести под трговину утицајем”, те додао: „наведени проблеми су углавном успешно превазиђени”.
- Да ли екстерни органи утичу на ефикасност поступка реституције (његово трајање, трошкове и друге варијабле)?
 - „Да.”
 - На питање које од екстерних органа би издвојио као органе који утичу на ефикасност поступка реституције и које су околности у раду тих органа које томе доприносе, Директор одговара: „Пореска управа, Републички геодетски завод и поједине службе локалне самоуправе.”
- Да ли поступак реституције утиче на ефикасност поступка пред другим државним органима?
 - „Не.”
- Каква би била Ваша општа оцена примене, односно ефеката Закона о враћању одузете имовине и обештећењу?
 - „Задовољавајућа.”
- Колико је до сада обештећено корисника реституције у РС и у ком износу (укупно)?

- „Агенција за реституцију је донела 3.055 решења о обештећењу, од којих је 2.452 за сада постало и правноснажно (80 %). На основу до сада донетих решења о обештећењу, укупан износ који се односи на аконтацију износи 7.718.305 €, док се на државне обвезнице односи 81.407.896 €, што укупно износи 89.126.201 €. Број решења која су постала правноснажна закључно са 30.06.2021. године је 2.121. На основу ових решења, укупан износ аконтације износи 5.638.261 €, док се на државне обвезнице односи 61.880.691 €, што укупно износи 67.518.952 €. Укупан број законских наследника који су за сада остварили право на обештећење (односи се само на правноснажна решења до 30. јуна 2021. године) је 3.769 лица.”

- Колико очекујете да ће до окончања реституције у РС бити обештећено корисника и колико ће то на крају коштати државу, односно пореске обвезнике?

- „Будући да је велики број захтева још увек у току, одговор на ово питање се у овом тренутку не може дати.”

- Колико је до сада корисницима реституције враћено имовине, бројчано и вредносно?

- „Закључно са 17.12.2021. године (без црквене реституције), враћено је укупно 58 ха 40а 47м² неизграђеног грађевинског земљишта, затим 6.141ха 42а 34м² шумског земљишта, те 82.121ха 6ба 02м² пољопривредног земљишта. Укупан број враћених пословних простора, зграда као целина и станова по градовима и општинама у Републици Србији, закључно са 17.12.2021. године (без црквене реституције), износи 7.488, уз напомену да њихова укупна површина износи 561.000м².”

- У којој мери ће реципроцитет који се примењује према држављанима других држава (првенствено република бивше СФРЈ) утицати на наше држављане код остваривања права на враћање имовине у другим државама?

- „Република Србија од свих држава у региону даје више права држављанима других држава.”

- Да ли сматрате да би супституција (као што је то примењено код црквене реституције) била адекватније решење од обештећења првенствено када је у питању одузето земљиште?
 - „Не.”

- Када очекујете окончање реституције у РС и које су могуће препреке које могу пролонгирати окончање тог поступка?
 - *„О окончање поступка реституције очекује се за 5 година и нема већих препрека за окончање истог.”*

- Да ли сматрате да ће корисници реституције у Србији на крају бити задовољни?
 - *„Делимично задовољни.”*
 - На питање који су кључни разлози могућег незадовољства, Директор одговара: *„Увек ће постојати одређен број људи који ће бити незадовољан оним што је добио будући да сматра да је требало да добије много више, али то је опет ствар личне перцепције на коју Агенција за реституцију апсолутно не може да утиче јер послује и своје одлуке доноси искључиво у складу са законом.”*

ГЛАВА 4

РЕЗИМЕ И ДИСКУСИЈА РЕЗУЛТАТА КВАНТИТАТИВНОГ И КВАЛИТАТИВНОГ ИСТРАЖИВАЊА

Анализом примене Закона о враћању одузете имовине и обештећењу стиче се утисак да је Република Србија показала спремност за решавање овог, првенствено за бивше власнике и њихове законске наследнике, изузетно „болног” питања, које се дуго тумачило и као својеврстан „демократски дефицит“ Републике Србије. У наставку сумирамо резултате емпиријско истраживања.

Агенцији за реституцију иницијално је поднето **76.726 захтева** за враћање одузете имовине и обештећење и то: ПЈ Београд 22.807 захтева, ПЈ Нови Сад 28.805 захтева, ПЈ Ниш 9.832 захтева и ПЈ Крагујевац 15.282 захтева.⁷¹⁷ Закључно са 01.08.2022. године, донето је укупно **63.611 одлука**,⁷¹⁸ којима је одлучено о поднетим захтевима. Важно је напоменути да је проценат донетих одлука у односу на укупан број поднетих захтева до 01.08.2022. године износио **84,35%**,⁷¹⁹ те да је остварен за десет година и пет месеци, то јест, од 1. марта 2012. године, када је почео да тече рок за подношење захтева за реституцију. Генерално, **ови подаци јасно указују на високу стопу ажурности свих подручних јединица Агенције за реституцију на територији Републике Србије**, чиме је наша хипотеза о ажурности Агенције потврђена.⁷²⁰ Но, евидентно је и то да око 15% поднетих захтева за реституцију у Републици Србији није решено, првенствено из разлога подношења захтева у крајњем року, односно постојања великог броја раније поднетих захтева, код којих су поступци враћања одузете имовине и обештећења у току.

Истраживањем је утврђена разлика у броју донетих решења (усвајајућих, одбијајућих и обештећење) између различитих подручних јединица. Наиме, закључно са 01.08.2022. године, донето је укупно **13.698 решења** којима се **усваја** захтев (делимично или у целости), и утврђује право својине бившим власницима односно

⁷¹⁷ Укупан број поднетих захтева, те појединачан број поднетих захтева подручним јединицама, представља број иницијално поднетих захтева Агенцији за реституцију и може се мењати због израде закључака којима се спајају или раздвајају поступци, о чему је већ било речи у претходном делу рада.

⁷¹⁸ У овај број не улазе одлуке које се односе на захтеве за враћање одузете имовине на АП Косово и Метохија, којих је, као што је већ наведено, укупно 755.

⁷¹⁹ Приказани проценат донетих одлука односи се на тренутни број захтева, односно на 75.414 захтева, без захтева којима се потражује имовина на Косову и Метохији.

⁷²⁰ Стопа ажурности (скр. СА) је мера која се користи и за мерење „савладавања прилива предмета“ у правосудном систему, према формули: **број решених предмета/број примљених предмета x 100**. Ако је проценат 100%, значи да је савладано онолико предмета колико је и примљено. Ако је испод 100%, онда нису савладани сви предмети и обратно. Више о томе у: А. Мојашевић, *op. cit.*, 2015. стр. 1324–1325. По истој формули мерена је стопа ажурности Агенције за реституцију и њених подручних јединица.

њиховим законским наследницима на одузетој имовини. Од овог броја највећи број усвајајућих решења донела је ПЈ Нови Сад 7.173, затим ПЈ Београд 3.571, ПЈ Ниш 1.571 и ПЈ Крагујевац 1.381. Разлози ових одступања између подручних јединица, када је у питању број донетих решења којима се усваја захтев за враћање одузете имовине, могу се наћи, како у самом број запослених у различитим подручним јединицама,⁷²¹ тако и у чињеници да је највећи број поднетих захтева (преко 80%),⁷²² којима се потражује имовина која се односи на комасирано земљиште,⁷²³ поднето на територији АП Војводине, за које је месно надлежна ПЈ Нови Сад. Ако се има у виду да је законодавац предвидео могућност супституције (заменске реституције)⁷²⁴ једино за комасирано земљиште, онда је јасно да се и највећи број одлука доноси у јединици у којој има и највећи број поднетих захтева за враћање таквог земљишта, а то је управо ПЈ Нови Сад.

Агенција за реституцију је до 01.08.2022. године донела укупно **13.016** решења којима се **одбија** захтев за враћање одузете имовине и обештећење. Разлика у броју решења донетих у подручним јединицама није тако очигледна као када су у питању решења којима се усваја захтев и утврђује право својине бившим власницима односно њиховим законским наследницима на одузетој имовини, и иста је резултат првенствено укупног броја поднетих захтева, те броја запослених у подручним јединицама. Ипак, треба нагласити да је у апсолутном износу највећи број решења којима се одбија захтев за враћање одузете имовине донела ПЈ Београд 3.976, затим ПЈ Нови Сад 3.540, ПЈ Крагујевац 3.405, док је ПЈ Ниш донела 2.095 решења. Но, у структури укупно донетих решења по подручним јединицама, ПЈ Крагујевац „одскаче“ у погледу одбијајућих решења (68%) у односу на друге подручне јединице. Разлоге оваквог „одскакања“ првенствено треба тражити у поднетим захтевима бивших власника или њихових законских наследника, који су у ПЈ Крагујевац, у већем броју у односу на остале подручне јединице, подношени без одговарајуће документације која се првенствено односи на Одлуке о одузимању имовине, те захтеве који су подношени од стране неовлашћених лица.

Када је реч о решењима којима се утврђује **обештећење** бивших власника, односно њихових законских наследника, закључно са 01.08.2022. године, Агенција за реституцију

⁷²¹ Више о структури и броју запослених у подручним јединицама Агенције за реституцију у IV делу рада, глава I, тачка VI.

⁷²² Не постоје прецизни подаци о броју поднетих захтева који се односе на враћање комасираног земљишта, али је према подацима којима располаже сектор за аналитику Агенције за реституцију преко 80 % укупно поднетих захтева за враћање комасираног земљишта, поднето на територији АП Војводине.

⁷²³ Више о комасацији у I делу рада, глава I.

⁷²⁴ Више о овоме у I делу рада, глава I.

донела је укупно **3.967** таквих решења. Највећи број решења о обештећењу донела је ПЈ Београд 2.183, затим ПЈ Крагујевац 862, ПЈ Ниш 705 и ПЈ Нови Сад 215. Масовно враћање имовине у натуралном облику на територији АП Војводине, утицало је на мањи број решења донетих у ПЈ Нови Сад којима се обештећују бивши власници, односно њихови законски наследници, у односу на остале подручне јединице Агенције за реституцију. Као што је речено, и у структури укупног броја решења по градовима, евидентно је да је у ПЈ Нови Сад исплаћено најмање обештећења (2%), а највише у ПЈ Београд – око петине од свих решења (22%). Поставља се питање због чега настаје ова разлика, а одговор првенствено лежи у природи самих захтева за враћање одузете имовине односно обештећење. Наиме, како се велики број поднетих захтева у ПЈ Нови Сад односи на земљиште, које је неизграђено и којим располаже Република Србија односно АП Војводина и локалне самоуправе на територији АП Војводине, те како нема сметњи за враћање предметне имовине у натуралном облику, то је и број решења којима се имовина враћа у натуралном облику највећи у ПЈ Нови Сад, док је истовремено и најмањи број решења о обештећењу донет у истој јединици, имајући у виду првенствено ЗВАО који предвиђа приоритет враћања имовине у натуралном облику.⁷²⁵ Дакле, у ПЈ Нови Сад фактички је било најлакше извршити натуралну реституцију у односу на друге подручне јединице у Србији.

Истраживањем је установљена и разлика у броју различитих врста закључака између четири подручне јединице. Из изнетих података могу се увидети неколико ствари. Прво, евидентан је највећи број (процент) свих врста закључака у ПЈ Нови Сад, а затим (редом) следе ПЈ Београд, ПЈ Крагујевац и ПЈ Ниш. С обзиром на то да у ПЈ Нови Сад највећи број поднетих захтева за реституцију (37%) у односу на друге јединице (30% ПЈ БГ, 20% ПЈ КГ и 13% ПЈ НИ), распоред градова (јединица) у погледу броја закључака донекле је и очекиван и прати прилив захтева за реституцију по градовима. Друго, од врста закључака, доминирају закључци о спајању поступка (преко 50% у односу на укупан број закључака), док је најмање закључака о раздвајању поступака (2,6%). Потенцијалне разлоге високог процента донетих закључака о спајању поступка можемо наћи у незнању, страху и међусобном неповерењу подносилаца захтева (бивших власника или њихових законских наследника), због чега и наилазимо на већи број поднетих захтева који се односе на имовину истог бившег власника, али који су поднети од више подносилаца захтева, на засебним обрасцима. Свакако, главни разлог спајања

⁷²⁵ Више о овоме у IV делу рада, глава I.

поступака реституције лежи у разлогу економичности поступка, као и ефикаснијег решавања захтева за враћање одузете имовине и обештећења. Коначно, већи број решења о одбацивању захтева у свим градовима лежи у недостатку доказа да је предметна имовина заиста одузета, јер уз поднете захтеве најчешће нису прилагани акти о одузимању имовине.

Закон о враћању одузете имовине и обештећењу дозвољава враћање одузете имовине и **страним држављанима**. Као што је речено, питање враћања одузете имовине подносиоцима захтева који су страни држављани уређено је чланом 5. ЗВИО-а.⁷²⁶ У року који је законодавац предвидео за подношење захтева за враћање одузете имовине и обештећење, поднето је укупно **4.410** захтева страних држављана, од ког броја је, закључно са 01.08.2022. године, донето укупно **1.149** усвајајућих одлука (делимичних решења и решења о враћању имовине) којима је враћена имовина и утврђено право својине бившим власницима односно њиховим законским наследницима који имају страно држављанство. Такође, донето је **210** правоснажних решења о обештећењу и **702** одбијајуће одлуке (решења о одбијању, закључци о одбацивању, закључци о обустави поступка) по захтевима за реституцију страних држављана.

Упоређивањем наведених података о траженој и враћеној имовини страним држављанима, закључује се да је највећи део имовине која се потражује, а који је могао бити враћен у натуралном облику, заправо и враћен у том облику доношењем усвајајућих решења. Важно је напоменути и то да је у поступку реституције у Републици Србији, статус страних држављана изједначен са статусом држављана Републике Србије,⁷²⁷ те да је једини ограничавајући фактор у погледу враћања имовине страним држављанима **питање реципроцитета**⁷²⁸, односно услов да држављани стране државе стичу одрђена права у држави домаћину, само ако држављани државе домаћина стичу иста права у држави из које страни држављани долазе.

И поред тога што сматра да је поступак реституције у Републици Србији ефикасан, директор Агенције за реституцију уједно истиче и одређене проблеме са којима се Агенција суочава у свом раду, а који се првенствено односе на сарадњу са екстерним органима попут Републичког геодетског завода, Пореске управе и појединих служби јединица локалне самоуправе. Наиме, у циљу остваривања своје примарне делатности, а то је враћање одузете имовине и обештећење, Агенција за реституцију уско сарађује са

⁷²⁶ Више о овоме у IV делу рада, глава I.

⁷²⁷ Чл. 5. ст. 1. тач. 5 ЗВИО.

⁷²⁸ Више о овоме у IV делу рада, глава I.

другим државним и локалним органима, од којих умногоме зависи и њен рад, односно окончање поступка реституције. Сваки од државних и локалних органа које је директор Агенције навео, одговарајући на питања о утицају екстерних органа на ефикасност поступка реституције постављена у приложеном Упитнику, представља један сегмент управног поступка, без које само окончање поступка реституције, а и сам рад Агенције, не би био могућ.

Републички геодетски завод (скр. РГЗ) је државни орган републичког ранга без чије сарадње поступак реституције не би био могућ, обзиром да је за сваку непокретност, која је предмет захтева за реституцију, неопходно дефинисати својинско-правни режим у коме се налази, како би Агенција за реституцију утврдила врсту права која се може остварити – натурално враћање или обештећење.

У поступку утврђивања права на обештећење,⁷²⁹ рад Агенције за реституцију у потпуности је ослоњен на Пореску управу. Наиме, када Агенција утврди да непокретности на којима бивши власници или њихови законски наследници полажу право не могу бити враћене у натуралном облику, процену вредности, која мора бити тржишна вредност дате непокретности на дан израде процене, врши управо Пореска управа, која је административно надлежна за ту подручну јединицу Агенције за реституцију.⁷³⁰

Поред наведених органа, потребно је истаћи и неопходност сарадње Агенције за реституцију са архивима у Републици Србији. Имајући у виду да је од тренутка одузимања имовине у некадашњој ФНРЈ или СФРЈ до тренутка доношења решења пред Агентијом прошло више од 60 или 70 година, јако је важно успоставити добру сарадњу са архивима, како државним тако и локалним, обзиром да првенствено они чувају документе без којих, није могуће водити поступак пред Агенцијом.

И поред тога што сматра да ће увек постојати одређени број незадовољних подносилаца захтева (бивших власника или њихових законских наследника), Директор Агенције за реституцију посебно наводи до сада постигнуте резултате⁷³¹ којима доказује тврдњу да је поступак реституције у Републици Србији ефикасан, те да је незадовољство појединаца (подносилаца захтева) ствар личне перцепције на коју Агенција за реституцију не може да утиче јер своје одлуке доноси искључиво у складу са законом.

⁷²⁹ Више о овоме у IV делу рада.

⁷³⁰ Уколико је предметна имовина одузета на територији Града Ниша, процену ће вршити Министарство Финансија Републике Србије, Пореска управа – филијала Ниш.

⁷³¹ Имајући у виду да је Упитник са датим одговорима достављен 21.12.2021. године, у истом су приказани резултати поступка реституције закључно са 21.12.2021. године.

Овде треба нагласити и то да се питање у Упитнику односило на ефикасност поступка реституције,⁷³² а не ефикасност рада Агенције за реституцију, па се у том контексту, а имајући у виду одређене проблеме са којима се Агенција сусреће у свом раду, првенствено када је сарадња са екстерним органима у питању, може закључити да поступак реституције у Републици Србији може бити ефикаснији, пре свега бржом кореспонденцијом између различитих државних органа.⁷³³ Ипак и поред става директора Агенције, да је поступак реституције могуће окончати за пет година, чињеница је да је то тешко оствариво првенствено имајући у виду, често врло дискутабилне одлуке другостепеног органа⁷³⁴ и одлуке Управног суда⁷³⁵, којима се поништавају Решења Агенције, и којима се налаже доношење другачије одлуке, а које поново зависе од ефикасности екстерних органа.⁷³⁶

Према томе, питање **временске димензије** поступка реституције завређује посебну пажњу. Упоредна искуства показују да је реституција недовршен посао у многим земљама региона. Словенија, која је у поступак реституције кренула 1991. године, до 2021. године готово је у потпуности окончала овај поступак. Дакле, око 30 године било је потребно да се реституција у Словенији приведе крају. Република Хрватска је поступак реституције покренула 1996. године и до 2021. године решено је око 60% захтева за реституцију. Сва та искустава била су драгоцене за Србију која је у поступак реституције кренула 2011. године, дакле, са 20 година закашњења у односу на Словенију, односно 15 година у односу на Хрватску. Такође, важно је напоменути да Србија има највећи обим враћања и најмањи обим ограничења у односу на све републике бивше заједничке

⁷³² Поступак реституције се односи како на рад Агенције за реституцију, тако и на рад других државних и локалних органа неопходних за поступак реституције, како би бивши власници или њихови законски наследници што пре остварили право на реституцију одузете имовине.

⁷³³ Важно је истаћи да Агенција за реституцију сарадњу са другим државним органима остварује и електронским путем, односно путем електронског управног поступања, разменом података преко Портала Е управе (<https://euprava.gov.rs/>). Оваква комуникација и сарадња води бржем, једноставнијем и транспарентнијем поступању управних органа у процесу модернизације јавне управе и јавних сервиса. Видети: Агенција за реституцију Републике Србије, *op.cit.*, стр. 15.

⁷³⁴ Другостепени орган у односу на Агенцију је Министарство финансија Републике Србије.

⁷³⁵ Уколико се пред Министарством финансија Републике Србије потврди Решење Агенције, а неко од учесника у поступку и даље није задовољан истим, може се покренути тужба пред Управним судом.

⁷³⁶ Рецимо, уколико је током поступка пред Агенцијом утврђено да одређена непокретност не подлеже реституцији, а након жалбе подносиоца захтева, Министарство финансија донесе одлуку којом се жалба уважава и поступак враћа првостепеном органу на поновно одлучивање, то изискује и вођење готово новог поступка и подношење захтева екстерним органима са достаљање додатне документације, како би се мога евентуално донети другачија одлука пред Агенцијом.

државе⁷³⁷, због чега се не може направити потпуна компарација међу њима.⁷³⁸ Међутим, и поред најава да се поступак реституције у Србији налази у завршној фази⁷³⁹, те изјава из 2021. године да би окончање поступка реституције требало очекивати за четири до шест година⁷⁴⁰, сматрамо да је нереално очекивати завршетак реституције у том периоду, узимајући у обзир и саопштења удружења бивших власника, који су мишљења да се поступак реституције још увек налази „у почетној фази“⁷⁴¹.

Као кључне разлоге због којих се окончање поступка реституције не може очекивати у ближој будућности, видимо првенствено нерешене имовинско-правне односе у Републици Србији, те недостатак брже и боље сарадње са другим државним, аутономним и локалним органима власти. Овде посебно треба истаћи то да је у поступку утврђивања права на обештећење, рад Агенције за реституцију у потпуности ослоњен на Пореску управу. С тим у вези, неопходна је већа ажурност Пореске управе приликом достављања самих процена вредности непокретности (постоје примери да се у неким предметима процена „чека“ и по неколико месеци, па и година), како би се сам поступак пред Агенцијом што пре окончао. Такође, поступак реституције умногоме зависи и од ажурности Републичког геодетског завода. Наиме, за сваку непокретност, која је предмет захтева за реституцију, овај орган мора утврдити у ком својинско-правном режиму се налази, односно да ли је у јавној својини, или се као ималац права својине јавља треће физичко или правно лице. Од утврђивања ових чињеница зависи и начин враћања одузете имовине, односно да ли ће имовина бити враћена у натуралном облику, или путем обештећења.

Поред ових кључних разлога, можемо навести и остале разлоге који утичу на пролонгирање окончања поступка реституције у Републици Србији. Ту пре свега мислимо на потешкоће са којима се службена лица Агенције суочавају у свом раду. Као пример можемо навести проблеме идентификације одузете имовине услед изгубљене

⁷³⁷ Рецимо, у Северној Македонији страним држављанима је забрањено да учествују у процесу реституције, дакле и свим држављанима република бивше СФРЈ, док је у Хрватској забрањено враћање пољопривредног земљишта. Више о реституцији у бившим југословенским републикама у II делу рада.

⁷³⁸ Видети: РТС, Реституција недовршен посао у многим земљама региона – која је земља вратила највише имовине, <https://www.rts.rs/lat/vesti/drustvo/4500181/restitucija-region-povracaj-imovine.html>; приступ: 23.01.2024. године.

⁷³⁹ Видети: Дневник, РЕСТИТУЦИЈА У СРБИЈИ: Решено скоро 90 одсто захтева а донето 5.522 решења, <https://www.dnevnik.rs/ekonomija/naslovi/restitucija-u-srbiji-reseno-skoro-90-odsto-zahteva-doneto-5522-resena-04-02-2024>; приступ: 23.01.2024. године.

⁷⁴⁰ Видети: 021, Реституција готова за четири до шест година, <https://www.021.rs/story/Info/Srbija/262942/Restitucija-gotova-za-cetiri-do-sest-godina.html>; приступ: 23.01.2024. године.

⁷⁴¹ Више о овоме: РТВ, У којој фази је процес реституције?, [https://www.rtv.rs/sr_ci/ekonomija/aktuelno/u-kojoj-fazi-je-proces-restitucije-\(audio\)_1404368.html](https://www.rtv.rs/sr_ci/ekonomija/aktuelno/u-kojoj-fazi-je-proces-restitucije-(audio)_1404368.html); приступ: 23.01.2024. године.

документације, уништене архивске грађе и слично, чиме се знатно отежава поступак утврђивања чињеница у поступку реституције. Затим, сведоци смо и честих мењања граница катастарских општина, што је за собом повлачило и промену административно надлежног органа локалне самоуправе за вођење поступка одузимања и евиденције о одузетој имовини, те чињенице да је у регионима за чије захтеве су територијално надлежне Подручна јединица Крагујевац и Подручна јединица Ниш, дуго био задржан тапијски систем, што знатно отежава идентификацију имовине која је предмет захтева за враћање.⁷⁴²

Чињеницу, да поступак реституције у Републици Србији апсорбује значајне материјалне ресурсе који вишеструко превазилазе предвиђене, најбоље потврђује процена Агенције према којој укупан збир одузетих непокретности које не могу бити враћене у натуралном облику превазилази **13.000.000.000 евра**. Имајући у виду економску и финансијску ситуацију у Србији, било би нереално очекивати исплату целокупног износа, из ког разлога је Влада Републике Србије 21.01.2021. године утврдила коефицијент обештећења који износи **0,15** у односу на процењену вредност непокретности.⁷⁴³ Међутим, потребно је напоменути да је дати коефицијент утврђен 2021. године, а како је рок за подношење захтева истекао 2014. године, поставља се питање да ли би подносиоци захтева (бивши власници или њихови законски наследници) узели учешће пред Агенцијом, имајући у виду однос између могућег оствареног обештећења⁷⁴⁴ и свих трошкова којима су током поступка били изложени, а који се првенствено односе на време потрошено у прибављању неопходне документације⁷⁴⁵, те остале трошкове⁷⁴⁶.

Важно је напоменути и то да у поступку пред Агенцијом за реституцију, подносиоци захтева (бивши власници или њихови законски наследници), у највећем броју случајева, наступају у своје име или као пуномоћници чланова своје породице, односно мањи број се одлучује на ангажовање адвоката приликом решавања захтева поднетих пред

⁷⁴² Видети: Агенција за реституцију Републике Србије, *op.cit.*, стр. 238.

⁷⁴³ Више о овоме у V делу рада, глава II.

⁷⁴⁴ Уколико, рецимо, процена надлежне пореске управе износи 1.000,00 евра, подносилац захтева остварује право на обештећење у износу од 150,00 евра.

⁷⁴⁵ Имајући у виду да се поступак реституције односи на враћање имовине која је одузета пре више од 60 или 70 година, то је неопходно вишемесечно ангажовање подносилаца захтева, како би се идентификовала предметна имовина која је одузета, те како би се утврдио модел враћања одузете имовине. Битно је навести, имајући у виду проток времена од тренутка одузимања имовине до тренутка доношења решења пред Агенцијом, да многи бивши власници нису у животу, те је потребно додатно ангажовање њихових законских наследника како би се утврдио круг лица који полажу право на враћање имовине.

⁷⁴⁶ Рецимо, подручна јединица Ниш „покрива“ територију од Смедерева до Прешева, те сваки долазак у просторије Агенције захтева трошкове превоза, који падају на терет подносиоца захтева.

Агенцијом. Из ове наочиглед контрадикторне чињенице, следи да је држава која је одузимала имовину, сада преко Агенције за реституцију, „најбољи“ заступник интереса бивших власника, односно њихових законских наследника, односно да су службена лица Агенције задобила додатно поверење и уважавање од стране реституената. Наравно, не треба занемарити и додатне трошкове којима би подносиоци захтева били изложени приликом ангажовања адвоката (од самог подношења захтева за враћање одузете имовине односно обештећење, приступања усменој расправи пред Агенцијом, прибављања додатне документације по захтеву службеног лица, до писања евентуалних жалби или покретања управног спора).

На основу свега изнетог, можемо закључити да **економски интереси корисника реституције у Републици Србији нису у потпуности задовољени (принципом правичности) како у погледу натуралне реституције⁷⁴⁷, тако ни у погледу обештећења⁷⁴⁸**. Ипак, кључан разлог настанка проблема враћања одузете имовине не треба тражити у донетим законима, уредбама, одлукама, закључцима или другим правним актима, који, по свему судећи, морају пратити економско и финансијско стање у држави, већ у самим **актима о подржављењу⁷⁴⁹**, којима је имовина деценијама одузимања од бивших власника, и којом (имовином) су располагале тадашње друштвено-политичке елите, стварајући неодржив и неефикасан систем. Све у свему, цену тако уређеног система платили су стварни власници имовине и њихови потомци, те се отвара питање да ли је држава заиста тако добар „заштитник“ приватне својине, о чему елаборирамо у закључку.

⁷⁴⁷ Натурална реституција предвиђа враћање одузете имовине, али не и обештећење за време које је одузету имовину користила држава.

⁷⁴⁸ Већ је речено да је држава одредила вишеструко мањи износ обештећења, у односу на процењену вредности одузете имовине (15% од процењене вредности одузете имовине).

⁷⁴⁹ Више о привредно-политички мерама које су довеле до подржављења приватне имовине у I делу рада, глава II.

ШЕСТИ ДЕО

ЗАКЉУЧАК

Економска анализа права, као научна дисциплина, ствара услове за разумевање системске повезаности права и економије, те примену економске теорије на целокупни правни систем. У раду је приказана правно–економска анализа реституције. Да би се у потпуности разумео поступак реституције неопходно је узети у обзир и историјска дешавања која су довела до потребе за реституцијом. Наиме, како је након Другог светског рата започета институционализација социјализма која је подразумевала корените, пре свега економске промене, тако је и *нова држава* постала утемељена на доминацији општенародне државне, а касније друштвене и задружне својине, те потискивању и потпуном негирању приватне својине. С тим у вези, доношени су бројни прописи који су за циљ имали одузимање приватне имовине од власника, те прелазак имовине из приватноправног власништва физичких или правних лица у општенародну државну, друштвену или задружну својину. Свака од привредно–политичких мера којима је одузимана имовина, водила је како различитој правној судбини предмета одузимања, тако и лица које је та мера погађала, што се у крајњем одразило и на различито поступање у самом поступку реституције.

Дефинисањем и анализирањем најзначајнијих привредно–политичких мера (аграрна реформа и унутрашња колонизација, конфискација и национализација), које су погодиле како физичка и правна лица, тако и верске и остале заједнице којима је одузимана имовина, закључује се да је у новој држави стваран и један нови економски концепт. Овим мерама држава је постајала власник предметне имовине на основу посебних закона које је сама доносила, а не на основу пуноважног правног посла којим би своје право изводила из права претходника.

Како би се на адекватан начин сагледали досадашњи проблеми и резултати поступка реституције у Србији, неопходно је било сагледати и разумети проблеме са којима се суочавају државе бивше Југославије у којима се спроводи или се спроводио поступак реституције. Наиме, за разлику од осталих бивших социјалистичких земаља Источне Европе, које су након 1990. године усвојиле законе о враћању одузете имовине и обештећењу, и кренуле са поступком реституције и мирном трансформацијом своје привреде, бившу СФРЈ је карактерисао најпре „крвави” распад заједничке државе након кога је дошло до стварања шест држава наследница и то: Словеније, Хрватске, Босне и

Херцеговине, Србије, Црне Горе и Северне Македоније. Све државе бивше Југославије (изузев БиХ) донеле су законе којима је започет поступак реституције. Како је заједничка држава деценијама представљала јединствени етничко–културни плуралитет, те како су најважнији закони доношени на федералном нивоу, то су и проблеми са којима су се новонастале државе суочавале у поступку доношења и примене закона о реституцији, готово истоветни. Као један од најзначајнијих закона донет на федералном нивоу, од чије примене и тумачења директно зависи и поступак реституције у свим државама бивше СФРЈ, у којима се реституција спроводи, јесте Закон о основама својинскоправних односа,⁷⁵⁰ којим су регулисани својинскоправни односи у бившој држави још 1980. године, а који (закон) није пратио комплексност својинских питања земаља у транзицији.

Затим, све државе наследнице бивше СФРЈ суочавале су се са проблемом непотпуних и нејединствених јавних евиденција непокретности. Томе је допринела и чињеница да у свим државама постоје више паралелних система евиденције непокретности као што су: систем земљишних књига, тапијски систем и систем евиденције у виду катастра непокретности. Непотпуни и често нетачни подаци у катастру непокретности отежавају могућност утврђивања правог стања које је од круцијалне важности за поступак реституције.

Реформа својинскоправних односа у свим бившим социјалистичким државама, укључујући и Србију, представља гаранцију правне заштите свих облика својине, те потврђивање приватне својине као доминантног облика својине у тржишној привреди. Наравно, својинска транзиција неминовно обухвата и враћање одузете имовине односно обештећење, а управо би свеобухватна реформа својинских односа омогућила решавање проблематичних питања у структури и примени закона о реституцији, како би се спречиле значајне имовинскоправне последице.

Реституција, односно враћање одузете имовине и обештећење бивших власника односно њихових законских наследника, представља својеврстан терет прошлости који Република Србија мора окончати уколико своју будућност види у породици демократских и уређених држава. Најпре Закон о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама (2009), а касније и општи Закон о враћању одузете имовине и обештећењу (2011), те Закон о отклањању последица одузимања имовине жртвама холокауста које немају живих законских наследника (2016), покренули су свеобухватну реституцију у Републици Србији. Све наведене законе карактерише

⁷⁵⁰ „Сл. лист СФРЈ“, бр. 6/80 и 36/90.

систематичност, те је за разумевање и примену норми садржаних у њима неопходно познавање преко педесет закона којима су уређени својинскоправни, стамбени и други имовински односи у Републици Србији. Такође, за адекватну примену закона, релевантни су и сви закони и пратећи прописи којима су регулисани односи везани за пољопривредно, шумско и грађевинско земљиште, те адекватно разумевање норми међународног приватног права, како би се питање реципроцитета разумело и применило.

Током досадашњег решавања питања тзв. опште реституције у Републици Србији, јавили су се бројни проблеми који су поступак реституције успоравали, ометали, а често и онемогућавали. Како је почетком деведесетих година 20. века започета, а након демократских промена 2000. године настављена транзиција из комунизма и социјализма у капитализам, то је истовремено дошло и до укрштања *старог* и *новог стања* које се у домену реституције исказује првенствено у делимичном незадовољству грађана (како бивших власника и њихових законских наследника, тако и осталих грађана) према поступку реституције која се спроводи у Републици Србији.

С једне стране, бивши власници, односно њихови законски наследници у начелу сматрају да је држава (одређујући првенствено коефицијент приликом обештећења, на основу кога се бившим власницима или њиховим законским наследницима исплаћује **15%** од утврђене тржишне вредности предметне непокретности, која не може бити враћена у природном облику) оштетила подносиоце захтева који полажу право на враћање одузете имовине. Затим, постоји уверење да је држава исувише дуго користила одузету имовину (негде и преко седамдесет година), а која имовина може бити враћена у природном облику, из чега би морала да проистекну и дуговања на име коришћења тих непокретности. С друге стране, код осталих грађана којима имовина није одузета, постоји одређена сумња која се првенствено односи на начин стицања одузете имовине од бивших власника, односно оних којима је имовина одузимана, те на страх од финансијског удара који ће државном буџету нанети реституција.

Поред овог системског проблема чија основа лежи у идеолошком наслеђу, постоје и бројни фактори субјективног, организационог или процедуралног карактера, који у већој или мањој мери успоравају ток и поступак реституције, а тичу се првенствено идентификације странака у поступку (идентификације подносилаца захтева или обвезника реституције),⁷⁵¹ или предмета реституције (проблем идентификације имовине

⁷⁵¹ Током поступка пред Агенцијом за реституцију може доћи до смрти подносиоца захтева, те је неопходно утврдити да ли је подносилац захтева иза себе оставио законске наследнике и да ли сви законски наследници или неки од законских наследника желе да наставе поступак пред Агенцијом. Тада је

која је предмет реституције).⁷⁵² Затим, постоје специфични проблеми са којима се у раду суочавају подручне јединице Агенције за реституцију⁷⁵³, чиме се прикупљање документације неопходне за спровођење поступка реституције показало као изузетно дуготрајан и компликован посао.

Закон о враћању одузете имовине и обештећењу примењује се више од десет година. У његовој практичној примени, поред несумњиво позитивних аспеката који се првенствено односе на враћање одузете имовине у натуралном облику и промовисање приватне својине као најзначајнијег облика својине, уочена су и одређена решења која захтевају измене. Реч је, пре свега, о нормама које се односе на утврђивање висине новчане накнаде коју бивши власници или њихови законски наследници добијају на име обештећења за одузету имовину. Наиме, у условима глобалне финансијске кризе, те условима нестабилности тржишта непокретности, давање ексклузивног права Пореској управи да врши процену вредности непокретности, представља и основ за сумњу у непристрасност саме процене, с обзиром на то да процену врши орган државе која је одузимала ту исту имовину. С тим у вези, неопходно је кориговати Закон и странкама дати могућност ангажовања стручног лица, вештака или проценитеља вредности непокретности, који би уз Пореску управу вршили процену вредности одузете имовине, која не може бити враћена у натуралном облику.

Република Србија је први обвезник реституције, те је за спровођење поступка натуралне реституције неопходно установити прецизну евиденцију непокретности (земљишта, зграда и посебних делова зграда) у државној својини. Ово је важно питање за поступак реституције, али и независно од ње, држава као „добар домаћин” треба да има тачну евиденцију имовине којом располаже, односно имовине која је у њеном власништву.

Такође, коефицијент који износи 15% од утврђене вредности процењене имовине, те начин утврђивања вредности одузете имовине, упућују на закључак да је неопходно размотрити могућност увођења супституције (заменске реституције), као једног од облика реституције, тамо где је она могућа, а не искључиво код комасираног

неопходно прекинути поступак враћања одузете имовине било у натуралном облику, било путем обештећења, како би се у судском поступку утврдили законски наследници бившег власника, односно наследници законског наследника бившег власника.

⁷⁵² Предмет натуралне реституције могу бити непокретности које које је могуће идентификовати на дан доношења Решења о враћању одузете имовине. Како је од одузимања предметних непокретности протекло више деценија, то је неопходно извршити увиђај (односно идентификацију непокретности на терену). Треба напоменути да се често фактичко стање на терену, разликује од стања уписаног у катастру непокретности.

⁷⁵³ Више о овоме у V делу рада, глава IV.

земљишта.⁷⁵⁴ Увођењем супституције држава би омогућила бившим власницима или њиховим законским наследницима да уместо утврђивања права својине на одузетој непокретности, право својине утврде на непокретности која је сличних карактеристика као и одузета непокретност, коју би користили, и по том основу држави плаћали порез. С друге стране, онима који полажу право на обештећење,⁷⁵⁵ држава би омогућила утврђивање већег износа од тренутно дефинисаног, с обзиром на то да би се државни фонд за обештећење⁷⁵⁶ распоредио мањем броју лица, па би самим тим појединачно утврђени износи били већи, а све у циљу што праведнијег окончања поступка реституције.

На послетку, посебно треба истаћи одлуку законодавца о формирању Агенције за реституцију, као јединственог органа у саставу Министарства финансија, која спроводи поступак реституције на територији Републике Србије, с обзиром на то да су искуства других земаља, првенствено република бивше СФРЈ,⁷⁵⁷ показала да је поступак реституције био успешнији тамо где су о њој одлучивали посебно образовани органи под ингеренцијом виших власти, у односу на државе у којима су поступак реституције спроводиле посебне локалне комисије без увида и надлежности више власти. Овим се још једном потврђује да је надзор над радом нижих органа и те како важан за повећање њихове ажурности.

Сумирањем теоријске и емпиријске анализе у раду закључује се да места за повећање ефикасности поступка реституције у Републици Србији свакако има. Колико ће поступак реституције у нашој земљи бити унапређен условљено је првенствено друштвено политичким приликама у земљи, као и свешћу опште и стручне јавности о значају овог правног института.

⁷⁵⁴ Више о супституцији комасираног земљишта у I делу рада, глава I.

⁷⁵⁵ Уколико више не постоји одузета непокретност, или држава у свом власништву нема непокретност сличних карактеристика.

⁷⁵⁶ Више о овоме у IV делу рада, глава I.

⁷⁵⁷ Словеније, Хрватске, Црне Горе и Македоније.

СКРАЋЕНИЦЕ И ОЗНАКЕ

Скраћенице и ознаке у теоријском и емпиријском делу дисертације

АВНОЈ - Антифашистичко веће народног ослобођења Југославије

Агенција - Агенција за реституцију

БДП – Бруто домаћи производ

БиХ - Босна и Херцеговина

ДЕМОС - Демократска опозиција Словеније

ДФЈ - Демократска Федеративна Југославија

ДФЈ - Национални комитет ослобођења Југославије

ЕАП - Економска анализа права

ЕСПЦ - Епархије Српске православне цркве

ЕУ - Европска унија

КПЈ - Комунистичка партија Југославије

Краљевина СХС - Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца

НДХ - Независна Држава Хрватска

ПЈ - Подручна јединица

ПУ - Пореска управа

РГЗ - Републички геодетски завод

САД - Сједињене Америчке Државе

СПЦ - Српска Православна Црква

СФРЈ - Социјалистичка Федеративна Република Југославија

ФНРЈ - Федеративна Народна Република Југославија

НОСС - Добротворна фондација православних хришћана из Швајцарске

Скраћенице за законе и правилнике

ЗВИО – Закон о враћању одузете имовине и обештећењу

ЗНЗГ – Закон о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта

ЗОД – Словеначки Закон о денационализацији

ЗНИ – Закон о накнади за имовину одузету за време југославенске комунистичке владавине

ЗВЗ – Закон о правном положају вјерских заједница

МЗД – Македонски Закон о денационализацији

ЗПИО – Закон о повраћају одузетих имовинских права и обештећењу

ЗОЗ – Закон о задругама

ЗУН – Закона о условима и начину враћања имовине стечене радом и пословањем задруга после 1. јула 1953. године

ЗНУ – Закон о начину и условима признавања и враћања земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом због неизвршених обавеза из обавезног откупа пољопривредних производа

ЗВУП – Закон о враћању утрина и пашњака селима на коришћење

ЗПИ – Закон о планирању и изградњи из 2003. године

ЗПИИ – Закон о планирању и изградњи из 2009. године

ЗВЦЗ – Закон о враћању имовине црквама и верским заједницама

ЗКД – Закон о културним добрима

ЗЖХ – Закон о отклањању последица одузимања имовине жртвама холокауста које немају живих законских наследника

ПРАВИЛНИК – Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Агенцији

ЛИТЕРАТУРА

Уџбеници

Александра Јовановић, Теоријске основе економске анализе права, Београд, Правни факултет Универзитета у Београду, 2008;

Александра Јовановић, *Увод у Економску анализу права*, Савет пројекта Конституисање Србије као модерне правне државе, Центар за публикације Правног факултета, Београд, 1998;

Борис Беговић, Александра Јовановић, Бранко Радуловић, *Економска анализа права*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2019;

Борис Беговић, Мирољуб Лабус, Александра Јовановић, *Економија за правнике*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Досије студио, Београд, 2014;

Весна Кнежевић-Предић, Зоран Радивојевић, *Како настаје и делује право Европске уније*, Службени гласник, Београд 2009;

Гордана Станковић, *Грађанско процесно право*, Правни факултет у Нишу, Pelikan Print, Ниш, 1998;

Драган Стојановић, *Уставно парво*, Правни факултет у Нишу, Центар за публикације, 2014;

Драган Чорбић, *Политички систем – основи политикологије*, Green empire, Ниш, 2007;

Ђорђе Николић, *Облигационо право*, Projuris, Београд, 2012;

Илија Бабић, *Увод у грађанско право и стварно право*, Projuris, Организација за правну едукацију и културу права, Београд, 2012;

Љубица Николић, *Берзанско право и пословање*, Five & Co, Ниш, 2008;

Љубомирка Кркљуш, *Правна историја српског народа*, Прометеј, Нови Сад, 2002;

Маја Станивуковић, Мирко Живковић, *Међународно приватно право*, Службени гласник, Београд, 2010;

Милован Митровић, *Социологија*, Центар за публикације Правног факултета у Београду, Београд 2005;

Оливер Антић, Слободан Панов, *Наследно право*, ProJuris, Организација за правну едукацију и културу права, Београд, 2012;

Предраг Димитријевић, *Управно право – Општи део II књига*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2008;

Радмила Ковачевић Куштримовић, *Грађанско право – Општи део*, Ниш, Институт за правна и друштвена истраживања, 1997;

Радмила Ковачевић Куштримовић, Мирослав Лазић, *Стварно право*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Свен, Ниш, 2006;

Монографије

Александра Јовановић, *Партиципативна економија – утицај типа својине на понашање (ефикасност) предузећа*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1993;

Александра Јовановић, *Увод у економску анализу права*, Савет пројекта Конституисање Србије као правне државе, Београд, 1998;

Богдан Лекић, *Аграрна реформа и колонизација у Југославији 1945–1948*, Архив Србије, Београд, 1997;

Борис Кршев, *Упоредне карактеристике аграрних реформи у војводини у XX веку*, Монографска студија, Факултет за правне и пословне студије Нови Сад, 2011;

Бранислав Гулан, *Судбина одузете имовине*, Банатски културни центар, Ново Милешево, 2015;

Бранко Петрановић, *Историја Југославије 1918–1988 трећа књига*, Нолит, Београд, 1988;

Бранко Петрановић, *Југославија на размеђу (1945–1950)*, ЦАНУ, Подгорица, 1998;

Бранко Петрановић, *Политичка и економска основа народне власти у Југославији за време обнове*, Институт за савремену историју, Београд, 1969;

Бранко Петрановић, *Политичке и правне прилике за време привремене Владе ФНРЈ*, Институт друштвених наука, Београд, 1964;

Владан Јовановић, *Вардарска бановина 1929–1941*, Институт за новију историју Србије, Београд, 2011;

Владимир Стипетић, *Аграрна реформа и колонизација у ФНРЈ 1945–1948*, Југославенска академија знаности и умјетности, Загреб, 1954;

Vilfredo Pareto, *Manuel d'économie politique*, Paris, 1906, доступно на: <http://www.ecn.ulaval.ca/~pgon/hpe/documents/neoclassiques/Pareto.pdf>.

Данијела Лакић, *Утицај проширења Европске уније на процес европских интеграција*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитет у Београду, Београд, 2015;

Десимир Тошић, *Колективизација у Југославији 1949–1953*, Службени лист СРЈ, Београд, 2002;

Janez Janša, *The making of the Slovenian state 1988–1992. The collapse of Jugoslavia*, Založba Mladinska, Љубљана, 1994;

Љубодраг Димић, *Историја српске државности III, Србија у Југославији*, Платонеум, Нови Сад, 2001;

Мари-Жанин Чалић, *Историја Југославије у 20. веку*, Клио, Београд, 2013;

Момчило Митровић, *Друштвено-економске промене и организација управљања привредом у Србији 1944-1952.године*, СИЗ Пожаревац, Београд, 1988;

Никола Гаћеша, *Аграрна реформа и колонизација у Југославији 1945–1948*, Матица Српска, Нови Сад, 1984;

Никола Гаћеша, *Радови из аграрне историје и демографије*, Матица Српска, Нови Сад, 1995;

Petar Simonetti, *Denacionalizacija*, Pravni fakultet sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2004;

Сергеј Димитријевић, *Страни капитал у привреди бивше Југославије*, Нолит, Београд, 1958;

Срећко Џаја, *Политичка реалност Југословенства (1918–1991) са посебним освртом на Босну и Херцеговину*, Свејтло ријечи, Сарајево-Загреб, 2004;

Susan Woodward, *Balkan tragedy. Chaos and dissolution after Cold War*, The Brookings Institution, Washington D.C. 1995;

Džozef Stiglic, *Ekonomija javnog sektora*, Економски факултет Београд, Београд, 2008;

Чланци и поглавља у књигама

Александар Мојашевић, Сандра Мојашевић, *Студија о асертивности, ефикасности и квалитету рада судија*, Теме, бр. 1, Ниш, 2017;

Александар Мојашевић, *Студија о ефикасности парничних поступака пред Основним судом у Нишу*, Теме, бр. XXXIX, Ниш, 2015;

Aleksandar Mojašević, *Behavioural Economics and Public Policies: Some Introductory Issues*, Facta universitatis, Series Law and Politics, Vol. 18, No. 3, 2020, pp. 131–145.

Владимир Тодоровић, Синиша Рајић, Страхиња Секулић, *Реституција*, ProJuris, Београд, 2014;

Дарија Шајин, *Сеоске утрине и паињаџи правна анализа*, Стална конференција градова и општина, Ужице, 2010;

Дирекција за реституцију Републике Србије, *Конфесионална реституција као део својинске транзиције, студија о трогодишњој примени Закона о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама (2007–2010)*, Београд, 2010;

Драгана Ранђеловић, *Резултати и проблеми денационализације у земљама чланицама бивше СФРЈ*, Универзитетска мисао – часопис за науку, културу и умјетност, Уневерзитет у Новом Пазару, Нови Пазар, 2014;

Danijela Kukuruzović, *Građevinko zemljište kao predmet vraćanja u postupku restitucije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novo Sadu, vol. LI, br. 4, Novi Sad, 2017;

Dragan Milkov, *Uloga uprave u postupku vraćawa zadružne imovine*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, vol. 49, br. 2, Novi Sad, 2015, pp. 469 – 482.

Ivana Simonović, *Restitucija i građanskopravna odgovornost zbog povrede subjektivnih prava*, Facta universitatis, Series Law and Politics, 2013, Vol. 11, br. 2, str. 105–119.

Jelena Lazić, Goran Marinsković, Milan Trifković, Žarko Nestorović, *Analiza procesa restitucije na primeru verskih zajednica u opštini Subotica*, Zbornik radova Građevinskog fakulteta u Subotici, broj 30, Subotica 2016, pp. 163 – 173.

Luka O. Baturan, *Ekonomska analiza instituta prava preče kupovine u Zakonu o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, Novi Sad, 2015, vol. XLIX, br. 4, str. 1961–1970.

Lenard Cohen, *Broken Bonds: The disintegration of Yugoslavia*, Boulder, San Francisco, 1993;

Милица Кулиџан, *Како повратити национализовану имовину*, Правни живот, Београд, 10/1998, стр.574;

Nada Kisić-Kolanović, *Pravno utemeljenje državno centralističkog sistema u Hrvatskoj nakon 1945.*, Časopis za suvremenu povijest, No. 1, Zagreb, 1992;

Nicholas Kaldor, *Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility*, The Economic Journal, 49 (195), 1939, pp. 549–552.

Petar Simonetti, *Правна основа денационализације и законско ограничење круга овлаштеника права на денационализацију у Републици Хрватској*, Правни живот, Београд, 2004;

Славко Јуриша, *Аграрна политика и проблеми колективизације у Југославији у вријеме сукоба КПЈ с Информбироом*, Časopis za suvremenu povijest, Vol. 15, No. 1, Zagreb, 1983;

Србољуб Глишић, *Анализа базе података о пријављеној одузетој имовини*, часопис Hereticus, Београд, 2008;

Страхиња Секулић, *Правно-историјски оквир и упоредно-правна решења. У: Враћање одузете имовине и обештећење (реституција). Програм обуке са судије Управног суда. Правосудна академија и USAID, Београд, 2012;*

Tomislav Anić, *Podržavljenje stranog kapitala u Hrvatskoj/Jugoslaviji 1945–1946 na primjeru poduzeća Thonet Mundus d.d. u većinskome švicarskom vlasništvu*, Časopis za suvremenu povijest, Vol. 40, No. 3, Zagreb, 2008;

Florian Biber, *Montenegro in transition*, Problems of identity and statehood, Baden – Baden, 2003;

Ћedomir Gligorić, *Vremenski okvir u Zakonu o parničnom postupku Republike Srbije iz 2011.godine*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, vol. 59, br. 2, Beograd, 2011, pp. 344 – 359.

Закони и други правни акти

Закон о враћању одузете имовине и обештећењу (Република Србија), „Службени гласник РС“, бр. 72/2011, 108/2013, 142/2014, 88/2015 – одлука УС 95/2018;

Закључак 05 Број: 464-342/2021, од 21. јануара 2021. године.

Закон о Агенцији Републике Македоније за управљање средствима, „Службен весник на Република Македонија“, број 70/2001;

Закон о аграрној реформи и колонизацији, „Службени лист ДФЈ“, 64/45;

Закон о аграрној реформи и колонизацији, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 16/46, 24/46, 99/46, 101/47, 105/48, 19/51, 42-43/51, 21/56, 52/57, 55/57 и 10/65;

Закон о аграрној реформи и унутрашњој колонизацији, „Службени гласник НРС“, бр. 39/45 и 4/46;

Закон о аграрној реформи и унутрашњој колонизацији, „Службени гласник НРС“, бр. 5/48, 11/4 и 34/56;

Закон о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама, „Службени гласник РС“, бр. 46/06;

Закон о враћању одузете имовине и обештећењу (Република Српска), „Службени гласник Републике Српске“, бр. 13/2000;

Закон о враћању утрина и паињака селима на коришћење, „Службени гласник РС“, бр. 16/92;

Закон о денационализацији, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 20/1998;

Закон о денационализацији, „Урадни лист Републике Словеније“ бр. 27/1991, 31/1993, 65/1998, 66/2000, и одлука Уставног суда Словеније у бр. 56/92, 13/93, 24/95, 20/97, 23/97, 76/98;

Закон о држављанству Демократске Федеративне Југославије, „Службени лист ДФЈ“, бр. 64/45;

Закон о држављанству Федеративне Народне Републике Југославије, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 54/46 и 105/48;

Закон о државном премеру и катастру, „Службени гласник РС“, бр. 72/2009, 18/2010, 65/2013, 15/2015 – одлука УС, 96/2015, 47/2017 – аутентично тумачење, 113/2017 – др. закон, 27/2018 – др. закон, 41/2018 – др. закон и 9/2020 – др. закон;

Закон о забрани изазивања националне, верске и расне мржње и раздора, „Службени лист ДФЈ“, бр. 36/45 и „Службени лист ФНРЈ“, бр. 56/46;

Закон о задругама, „Службени гласник РС“, бр. 112/2015;

Закон о заштити народних добара и њиховом управљању, „Службени лист ДФЈ“, бр. 36/45;

Закон о заштити општенародне имовине и имовине под управом државе, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 86/46;

Закон о извршењу казни, мера безбедности и васпитно-поправних мера, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 47/51;

Закон о издавању обвезница Републике Македоније за денационализацију, „Службен весник на Република Македонија“, број 37/2002;

Закон о изменама и допунама Закона о експропријацији, „Службени лист СФРЈ“, број 5/68;

Закон о изменама и допунама Закона о национализацији приватних привредних предузећа, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 35/1948;

Закон о искоришћавању пољопривредног земљишта, Службени лист ФНРЈ“, бр. 43/59 и 53/62 и „Службени лист СФРЈ“, бр. 10/65, 25/65 – пречишћени текст, 12/67 и 14/70;

Закон о јавној својини, „Службени гласник РС“, бр. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 – др. закон, 108/2016, 113/2017 и 95/2018;

Закон о јавном правобранилаштву, „Службени гласник РС“, број 43/91;

Закон о конфискацији имовине и извршењу конфискације од 9. јуна 1945. године, доцније потврђен истим законом 27. јула 1946. године, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 61/1946;

Закон о конфискацији имовине и о извршењу конфискације, „Службени лист ДФЈ“, бр. 40/45;

Закон о кривичним делима против народа и државе, „Службени лист ДФЈ“, бр. 66/45 и „Службени лист ФНРЈ“, бр. 59/46, 106/47 и 110/47;

Закон о ликвидацији аграрне реформе вршене до 6. априла 1945. године на великим поседима у Аутономној покрајини Војводини, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 9/47;

Закон о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон и 47/18;

Закон о накнади за имовину одузету за време југославенске комунистичке владавине, „Народне новине“, бр. 92/1996, 39/1999, 42/1999, 92/1999, 43/2000, 131/2000, 27/2001, 65/2001, 118/2001, и 80/2002;

Закон о наслеђивању, „Народне новине“, бр. 48/03, 163/03, 35/05, 127/13, 33/15, 14/19;

Закон о наслеђивању, „Службени гласник РС“, бр. 46/95, 101/2003 – Одлука УСРС и 6/2015;

Закон о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 52/1958, 3/1959, 24/1959, 24/1961 и 1/1963;

Закон о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 52/58;

Закон о национализацији приватних привредних предузећа, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 98/1946;

Закон о национализацији приватних привредних предузећа, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 98/46 и 35/48;

Закон о начину и условима признавања и враћања земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом због неизвршених обавеза из обавезног откупа пољопривредних производа, „Службени гласник РС“, бр. 18/91, 20/92 и 42/98;

Закон о одређивању грађевинског земљишта у градовима и насељима градског карактера, „Службени лист СФРЈ“, бр. 5/68;

Закон о одређивању грађевинског земљишта у градовима и насељима градског карактера, „Службени гласник РС“, бр. 32/68, 17/69, 29/69, 19/71, 16/72, 24/73 и 39/73;

Закон о одређивању грађевинског земљишта у градовима и насељима градског карактера, „Службени лист СФРЈ“, бр. 5/ 68 и 20/69;

Закон о одузимању држављанства официрима и подофицирима бивше југословенске војске, који неће да се врате у отаџбину и припадницима војних формација који су служили окупатору и одбегли у иностранство, „Службени лист ДФЈ“, бр. 64/45 и „Службени лист ФНРЈ“, бр. 86/46;

Закон о одузимању ратне добити стечене за време непријатељске окупације од 24. јуна 1946. године, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 52/1946;

Закон о одузимању ратне добити стечене за време непријатељске окупације, „Службени лист ДФЈ“, бр. 36/45;

Закон о озакоњењу објеката, „Службени гласник РС“, бр. 96/2015, 83/2018 и 81/2020 – одлука УС;

Закон о општем управном поступку „Службени гласник РС“, бр. 18/2016, 95/2018 – аутентично тумачење и 2/2023 – одлука УС

Закон о основама својинскоправних односа, „Службени лист СФРЈ“, бр. 6/80 и 36/90, „Сл. лист СРЈ“, бр. 29/96 и „Сл. гласник РС“, бр. 115/2005 – др. закон;

Закон о отклањању последица одузимања имовине жртвама холокауста које немају живих законских наследника, „Службени гласник РС“, бр. 13/16;

Закон о откупу приватних апотека, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 50/49;

Закон о планирању и изградњи из 2003. године, „Службени гласник РС“, бр. 47/03, 34/06;

Закон о планирању и изградњи из 2009. године, „Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09, 24/11 и 121/12;

Закон о повраћају одузетих имовинских права и обештећењу, „Сл. лист РЦГ“, бр. 21/04;

Закон о пољопривредном земљишном фонду друштвене својине и додељивању земље пољопривредним организацијама, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 22/53; „Службени лист СФРЈ“, бр. 10/65; „Службени лист СРС“, бр. 51/71 и 52/73 и „Службени лист САПВ“, бр. 26/72;

Закон о пољопривредном земљишном фонду опитенародне имовине и о додељивању земље пољопривредним организацијама, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 22/1953;

Закон о пољопривредном земљишту, „Службени гласник РС“, бр. 62/2006, 65/2008 – др. закон, 41/2009, 112/2015, 80/2017 и 95/2018 – др. закон;

Закон о поступању са имовином коју су власници морали да напусте у току окупације и имовини која им је одузета од стране окупатора и његових помагача, „Службени лист ДФЈ“, бр. 36/45;

Закон о поступању са имовином коју су власници морали напустити у току окупације и имовином која им је одузета од стране окупатора и његових помагача, „Службени лист ДФЈ“, бр. 36/45;

Закон о поступању са напуштеном земљом колониста у Аутономној Косовско-Метохијској области, „Службени лист НРС“, бр. 9/47;

Закон о потврди и зменама и допунама Закона о одузимању ратне добити стечене за време непријатељске окупације, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 52/46;

Закон о потврди и изменама Закона о поступку са имовином коју су власници морали да напусте у току окупације, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 64/46;

Закон о потврди и изменама и допунама Закона о конфискацији имовине и о изришењу конфискације, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 61/46 и 74/46;

Закон о потврди и изменама и допунама Закона о поступању са имовином коју су власници морали напустити у току окупације и имовином која им је одузета од стране окупатора и његових помагача, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 64/46;

Закон о потврди и изменама и допунама Закона о уређењу и деловању кредитног система, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 68/46;

Закон о праведној реституцији, „Службени лист РЦГ“, бр. 34/02;

Закон о правном положају вјерских заједница, „Народне новине“, бр. 83/02, 73/13;

Закон о правобранилаштву, „Сл. гласник РС“, бр. 55/2014;

Закон о прелазу у државну својину непријатељске имовине и о секвестрацији над имовином одсутних лица од 31. јула 1946. године, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 63/46, 74/46 и 105/46;

Закон о прелазу у државну својину непријатељске имовине и о секвестрацији над имовином одсутних лица, „Службени лист ФНРЈ“, 63/46 и 74/46;

Закон о пријављивању и евидентирању одузете имовине, „Службени гласник РС“, бр. 45/05 и 72/11– др. закон;

Закон о проглашавању општенародном имовином сеоских утрина, паињака и шума и имовине земљишних, урбаријалних и њима сличних заједница, као и крашких граничарских имовинских општина, „Службени гласник НРС“, бр. 1/48, 98/55;

Закон о проглашењу општенародном имовином сеоских утрина, паињака и шума, имовине земљишних, урбаријалних и њима сличних заједница као и крајшких (граничарских) имовних општина, „Службени гласник НРС“, бр. 1/48 и 98/55;

Закон о расправљању имовинских односа насталих самовласним заузећем земљишта у друштвеној својини, „Службени гласник НРС“, бр. 20/7;

Закон о ратификацији Бечке конвенције о сукцесији држава у односу на уговоре, „Сл.лист СФРЈ – Међународни уговори“, бр. 1/80.

Закон о ревизији додељивања земље колонистима и аграрним интересентима у Народној Републици Македонији и Аутономној Косовско-метохијској области, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 89/46;

Закон о ревизији додељивања земље колонистима и аграрним интересентима у Аутономној Косовско-Метохијској области, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 89/46;

Закон о рехабилитацији, „Службени гласник РС“, бр. 92/2011;

Закон о сузбијању недопуштене трговине, недопуштене ипекулације и привредне саботаже, „Службени лист ДФЈ“, бр. 26/45 и „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 56/46 и 74/46;

Закон о сузбијању недопуштене трговине, недопуштене ипекулације и привредне саботаже, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 56/4 и 74/46;

Закон о сузбијању недопуштене ипекулације и привредне саботаже, „Службени лист ДФЈ“, бр. 26/45;

Закон о трансформацији предузећа са друштвеним капиталом, „Службен весник на Република Македонија“, број 38/1993;

Закон о удружењима, зборовима и другим јавним скуповима са изменама и допунама, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 65/45, 29/47;

Закон о условима и начину враћања имовине стечене радом и пословањем задруга после 1. јула 1953. године, „Службени гласник РС“, бр. 46/90;

Закон о шумама, „Службени гласник РС“, бр. 30/2010, 93/2012, 89/2015 и 95/2018 – др. закон;

Кривични законик, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 13/51;

Одлука Националног комитета ослобођења Југославије о привременој забрани враћања колониста у њихова ранија места живљења, „Службени лист ДФЈ“, бр. 13/45;

Одлука о прелазу у државну својину непријатељске имовине, о државној управи над имовином неприсутних лица и о секвестру над имовином коју су окупаторске власти присилно отуђиле од 21. новембра 1944. године, „Службени лист ДФЈ“, бр. 2/1945;

Одлука о прелазу у државну својину непријатељске имовине, о државној управи над имовином неприсутних лица и о секвестру над имовином коју су окупаторске власти присилно отуђиле, „Службени лист ДФЈ“, бр. /45;

Одлука о проглашењу Закона о потврђивању уговора између свете столице и Републике Хрватске у гослодарским питањима, „Народне новине“, бр. 081-98-2218/1;

Одлука о суду за суђење злочина и престопа против српске националне части, „Службени гласник НРС“, бр. 3/45;

Одлука о уставности суда за суђење злочина и престопа против српске националне части, „Службени гласник НРС“, бр. 1/45;

Одлука Уставног суда Србије, III-256/2005, „Сл. гласник РС“, бр. 27/2006;

Основни закон о експропријацији, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 28/47, 12/57 и 53/62 и „Службени лист СФРЈ“, бр. 13/65, 5/68, 7/68 и 11/68;

Основни закон о поступању са експроприсаним и конфискованим шумским поседима, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 61/46;

Правилник о националним стандардима, кодексу етике и правилима професионалног понашања лиценцираног проценитеља, „Службени гласник РС“, бр. 70/17;

Правилник о поступку ликвидације приватних кредитних предузећа, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 57/46;

Правилник о техничким нормативима за заштиту од пожара стамбених и пословних објеката и објеката јавне намене, „Службени гласник РС“, бр. 22/2019;

Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Агенцији број: 446-06-110-86/2013-01 од 29. новембра 2013. године;

Савезни закон о задругама, „Службени лист СФРЈ“, бр. 3/90;

Став Врховног суда Србије Рев. 79/1981;

Указ Председништва Президијума Народне скупштине ФНР Југославије У. бр. 392 од 8. марта 1947. године, „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 64/1947;

Указ Председништва Президијума Народне скупштине ФНР Југославије У. бр. 392 од 8. марта 1947. године, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 64/1947;

Уредба о арондацији државних пољопривредних добара општедржавног значаја, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 99/46;

Уредба о имовинским односима и реорганизацији сељачких радних задруга, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 14/53;

Уредба о Номенклатури статистичких територијалних јединица, „Службени гласник РС“, бр. 109/2009 и 46/2010;

Уредба о ревизији дозвола за рад и ликвидацији приватних кредитних предузећа, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 51/46;

Уредба о спровођењу насељавања бораца у Војводини, „Службени лист ДФЈ“, бр. 72/1945;

Устав на Република Македонија, „Службен весник на Република Македонија“, број 52/91;

Устав Републике Словеније, „Урадни лист Републике Словеније“, бр. 33/91;

Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 98/2006;

Устав Републике Србије, „Службени лист РС“, бр. 1/90;

Устав Републике Хрватске, „Народне новине“, 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14;

Council Decision of 18 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Serbia including Kosovo as defined by United Nations Security Council Resolution 1244 of 10 June 1999 and repealing Decision 2006/56/EC (2008/213/EC).

Речници и енциклопедије

Иван Клајн, *Речник језичких недоумица*, Прометеј, Нови сад, 2016;

Речник страних речи, Издавачко предузеће Вук Караџић, Београд, 1970;

Сашо Георгиевски, *Тапијски систем*, одредница у Енциклопедији имовинског права и права удруженог рада, том III, НИУ Службени лист СФРЈ, Београд, 1978.

Интернет извори

021, Реституција готова за четири до шест година, <https://www.021.rs/story/Info/Srbija/262942/Restitucija-gotova-za-cetiri-do-sest-godina.html>; приступ: 23.01.2024. године;

Agroservis, KAD LOKALNA ADMINISTRACIJA SPAVA – RATARI PREORAVAJU PAŠNJAKE, <http://agroservis.rs/zakon-praksa>; приступ: 14.11.2022;

ALJAZEERA, Crkvi visoka odšteta za nacionalizirane šume u Sloveniji, <https://balkans.aljazeera.net/news/world/2019/10/25/crkvi-visoka-odsteta-za-nacionalizirane-sume-u-sloveniji>; приступа: 13.4.2022. године;

Blic, Severna Makedonija: Naziv države je nov, ali nacionalnost ostaje ista, <https://www.blic.rs/vesti/svet/severna-makedonija-naziv-drzave-je-nov-ali-nacionalnost-ostaje-ista/c8wbtxj>; приступ: 20.4.2022. године;

Blic, Spisak nije mali - ovo su nekretnine u Crnoj Gori koje Karađorđevići potražuju, <https://www.blic.rs/vesti/politika/spisak-nije-mali-ovo-su-nekretnine-u-crnoj-gori-koje-karadordevici-potrazuju/h0с6гum>; приступ: 3.5.2022. године;

Večernji list, 16 vlasnika Plive traži odštetu za oteto u SFRJ, <https://www.vecernji.hr/vijesti/16-nasljednika-plive-trazi-visemilijunsku-odstetu-za-oteto-u-sfrj-1168932>; приступ: 19.4.2022. године;

Vijesti, Joksimović: Restitucija sporo ide, veliki broj građana onemogućen da ostvari pravo, <https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/402546/joksimovic-restitucija-sporo-ide-veliki-broj-gradana-onemogucen-da-ostvari-pravo>; приступ: 3.5.2022. године;

Дневник, РЕСТИТУЦИЈА У СРБИЈИ: Решено скоро 90 одсто захтева а донето 5.522 решења, <https://www.dnevnik.rs/ekonomija/naslovi/restitucija-u-srbiji-reseno-skoro-90-odsto-zahteva-doneto-5522-resena-04-02-2024>; приступ: 23.01.2024. године;

ИН4С портал, Реституција: Још један доказ коруптивних радњи, <https://www.in4s.net/isplatitili-566-funkcionera/>; приступљено: 3.5.2022. године;

Новости, Бивше републике неће да врате имовину СЦ, <https://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:581337-Bivse-republike-nese-da-vrate-imovinu-SPC>; приступ: 19.4.2022. године;

Новости, Имовину враћају али не и цркви, <https://www.novosti.rs/vesti/planeta.300.html:493117-Imovinu-vracaju-ali-ne-i-crkvi>; приступ: 24.4.2022. године;

Новости, ЧВРСТА РУКА ПАРТИЈЕ У ВРЕМЕ ОБАВЕЗНОГ ОТКУПА: Феномен репресије на селу у Србији од 1945. до 1953. године, <https://www.novosti.rs/c/drustvo/vesti/1202892/istorijski-dodatak-vecernje-novosti>; приступљено: 26.6.2023. године;

N1, Sekulić o restituciji i jevrejskoj imovini: Srbija uradila što niko nije, <https://n1info.rs/vesti/a449626-sekulic-o-restituciji-i-vracanju-jevrejske-imovine-srbija-uradila-sto-niko-nije/>; приступ: 1.12.2022. године;

Политика, Верске заједнице и даље чекају реституцију у БиХ, <https://www.politika.rs/scc/clanak/587611/Verske-zajednice-i-dalje-cekaju-restituciju-u-BiH>; приступ: 02.02.2024;

Политика, Дан када је отишла Црна Гора, <https://www.politika.rs/sr/clanak/430033/Dan-kada-je-otisla-Crna-Gora>; приступ: 24.4.2022. године;

Политика, Имовина страдалих Јевреја од сада под контролом, <https://www.politika.rs/scc/clanak/403984/>; приступ: 1.12.2022. године.;

Политика, Македонија променила име у Република Северна Македонија, <https://www.politika.rs/scc/clanak/420092/Makedonija-promenila-ime-u-Republika-Severna-Makedonija>; приступ: 20.4.2022. године;

Политика, Проблеми за стране држављане, <https://www.politika.rs/scc/clanak/98114/Problemi-za-strane-drzavljanе>; приступ: 14.04.2022. године;

Политика, Северна Македонија на раскршћу,
<https://www.politika.rs/scc/clanak/441426/Pogledi/Severna-Makedonija-na-raskrscu>;
приступ: 20.04.2022. године;

Projuris, Denacionalizacija u Srbiji, <https://projuris.org/pravna-edukacija/denacionalizacija/denacionalizacija-u-srbiji/>, приступ: 11.04.2022. године;

РТВ, У којој фази је процес реституције?, [https://www.rtv.rs/sr_ci/ekonomija/aktuelno/u-kojoj-fazi-je-proces-restitucije-\(audio\)_1404368.html](https://www.rtv.rs/sr_ci/ekonomija/aktuelno/u-kojoj-fazi-je-proces-restitucije-(audio)_1404368.html); приступ: 23.01.2024. године;

РТС, Карађорђевићи без поседа у Словенији,
<https://www.rts.rs/vesti/region/1075660/karadjordjevici-bez-poseda-u-sloveniji.html>;
приступ: 13.04.2022;

РТС, Нове варнице у Црној Гори због предлога да се вила Милочер врати Карађорђевићима,
<https://www.rts.rs/vesti/region/4449118/karadjordjevici-crna-gora-imovina-.html>; приступ: 3.5.2022. године;

РТС, Ратна одштета компликује односе Пољске, Израела и Немачке, да ли ће скуп у Прагу нешто променити, <https://www.rts.rs/vesti/drustvo/5007279/terezinska-deklaracija-rotpisalo-47-drzava.html>; приступ: 1.12.2022. године;

РТС, Реституција недовршен посао у многим земљама региона – која је земља вратила највише имовине, <https://www.rts.rs/lat/vesti/drustvo/4500181/restitucija-region-povracaj-imovine.html>; приступ: 23.01.2024.године;

РТС, Реституцијом враћена јеврејска имовина вредна више од 40 милиона евра,
<https://www.rts.rs/vesti/drustvo/5099750/restitucija-imovina-jevreji-naslednici.html>;
приступ: 02.02.2024. године;

Radio Slobodna Evropa, Jugoslavija, tamnica ili simbol prosperiteta?,
<https://www.slobodnaevropa.org/a/29591917.html>; приступ: 24.4.2022. године;

Radio Slobodna Evropa, Zamrznuta restitucija u BiH,
<https://www.slobodnaevropa.org/a/zamrznuta-restitucija-u-bih/29177280.html>; приступ: 3.5.2022. године;

RTV, Menjati Zakon o vraćanju utrina i pašnjaka, https://www.rtv.rs/sr_lat/ekonomija/aktuelno/menjati-zakon-o-vracanju-utrina-i-pasnjaka_748080.html; приступ: 28.6.2022. године;

RTV, Vlasti Crne Gore "zaboravile" na povraćaj crkvene imovine, https://www.rtv.rs/sr_lat/politika/vlasti-crne-gore-zaboravile-na-povracaj-crkvene-imovine_1086009.html; приступ: 3.5.2022. године;

Ujedinjene nacije, Međunarodni krivični sud za bivšu Jugoslaviju, Sukobi, <https://www.icty.org/bcs/o-mksj/sta-je-bivsa-jugoslavija/sukobi>; приступ: 15.04.2022. године;

Фонд Европски послови Аутономне покрајине Војводине, Кратак историјат ЕУ – Како је настала Европска унија, <https://vojvodinahouse.eu/%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B0%D0%BA-%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%98%D0%B0%D1%82-%D0%B5%D1%83/?lang=rs>; приступ: 12.04.2022. године;

Хронограф, Дворци, фабрике, рудници... Шта су све имали Карађорђевићи широм Југославије, <https://hronograf.net/2018/12/16/dvorci-fabrike-rudnici-sta-su-sve-imali-karadjordjevici-sirom-jugoslavije/>; приступ: 13.04.2022. године;

HNB – Eurosustav, Novčanice, <https://www.hnb.hr/novac/kuna/novcanice>; приступ: 18.4.2022. године;

http://postjugo.filg.uj.edu.pl/baza/texts_display.php?id=409; приступ: 13.04.2022. године;
http://srpskaenciklopedija.org/doku.php?id=%D0%B5%D0%BF%D0%B0%D1%80%D1%85%D0%B8%D1%98%D0%B5_%D1%81%D1%80%D0%BF%D1%81%D0%BA%D0%B5_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D1%81%D0%BB%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B5_%D1%86%D1%80%D0%BA%D0%B2%D0%B5; приступ: 1.7.2022. године;

<http://www.gov.me/naslovna>; приступ: 3.5.2022. године;

<http://www.restitucija.gov.rs>; приступ: 02.02.2024. године;

<http://www.zdravasrbija.com/lat/Zdrava%20Srbija/1008-STA-JE-ZADRUGA-I-ZASTO.php>;
приступљено: 26.6.2022. године;

<http://www.zlocininadsrbima.com/>; приступ: 15.04.2022. године;

https://efosekonomskipojmovi.fandom.com/hr/wiki/%C4%8Cvrsta_valuta; приступ:
22.4.2022. године;

<https://projuris.org/pravna-edukacija/denacionalizacija/denacionalizacija-u-regionu/>; приступ
3.5.2022. године;

<https://projuris.org/pravna-edukacija/denacionalizacija/denacionalizacija-u-srbiji/>; приступ:
29.6.2022. године;

<https://vlada.mk/node/9267>; приступ: 22.4.2022. године;

<https://www.gov.si/>; приступ: 13.04.2022. године;

<https://www.helsinki.org.rs/serbian/doc/jugoslavija%20u%20istorijskoj%20perspektivi.pdf>.;
приступ: 24.4.2022. године;

https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/I_zvestaj_o_napretku_dec14.pdf; приступ: 02.01.2024. године;

https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_2014_2018.pdf;
приступ: 02.01.2024. године;

<https://www.notarius.hr/sudska-praksa/pretraga?p=RYxBCoMwEAC%2FEvYseYC3IkIFKdZtvYiURZdWpIlsYoqIf2%2FAQq8zzGyAN0ghI8clfSABrJoS0naDS8TIJP3rurCsUTWRzELBkkNqtkHIq%2FFtw2g42hxSLwvvyZH%2Bjo%2BMPD%2BtrKdhEHbu2LRQFOda4zK4iSqhyZFGNp5Nzxrze1UjdP9lt38B>; приступ: 18.04.2022. године;

<https://www.rgz.gov.rs/%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82-%D0%B4%D0%B5%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B0>; приступ:
29.6.2022. године;

https://www.vijeceministara.gov.ba/Default.aspx?langTag=sr-SP-Cyrl&template_id=91&pageIndex=1; приступ: 3.5.2022. године;

https://yuhistorija.com/serbian/jug_druga_txt01c5.html ; 20.4.2022. године;

Wikiwand, Vardarska Makedonija, https://www.wikiwand.com/bs/Vardarska_Makedonija;
приступ: 20.4.2022. године.

БИОГРАФИЈА АУТОРА

Александар Љ. Јанић рођен је 7. маја 1987. године у Нишу. Основну школу „Свети Сава“ и гимназију „Бора Станковић“ завршио је одличним успехом. Академско звање дипломирани правник стекао је 2012. године на Правном факултету Универзитета у Нишу. У току студирања био је активан у студентским организацијама: члан Студентског парламента Правног факултета у Нишу, председник Студентског парламента Правног факултета у Нишу, члан Савета Правног факултета у Нишу, представник студената Правног факултета у Студентском парламенту Универзитета у Нишу. Звање мастер правник стекао је 2014. године, на Правном факултету Универзитета у Нишу, одбранивши мастер рад под називом „Стране директне инвестиције“, пред комисијом у саставу: проф. др Љубица Николић, проф. др Дејан Јанићијевић и доц. др Александар Мојашевић. Исте године уписује Докторске академске студије права на Правном факултету Универзитета у Нишу на којима је испунио све обавезе предвиђене студијским програмом.

Од 2012. године стално је запослен у Агенцији за реституцију Републике Србије – Подручна јединица Ниш, на месту саветника за поступак враћања имовине и обештећење. Од 2019. године поседује лиценцу за вршење процене вредности непокретности број 172, издате Решењем Министарства финансија Републике Србије.

Аутор је више научних и стручних радова. У раду се служи енглеским језиком.