

Јелена З. Веселинов, ујравник ѿслова
Мајице срѿске
veselinov.jelena@gmail.com

АКТУЕЛНА ПИТАЊА РЕСТИТУЦИЈЕ У СРБИЈИ

Сажетак: Процес ресѿиѿуције, у свом основном концепѿу, мора равнoѿравно ѿсѿавиѿи два циља: а) оѿклањање учињених неѿравди, ѿј. ѿо-враћај имовине ранијим власницима којима је она одузетѿа инѿтервенцијом државе; б) сѿварање услова за насѿајање ѿржѿицно оријениѿаних ѿривредних субјекѿа и ѿсѿизање већеѿ сѿејена економске сѿабилносѿи. Без ѿоѿа, ресѿиѿуција би имала оѿграничен домаѿај. Закон о враћању одузетѿе имовине и обеѿијећењу донетѿ је ѿек 2011. ѿодине, дакле у време када је ѿроцес ѿтрансформисања својине ѿекао већ више од две деценије. Када се ѿроменама фундаменѿалних ѿринѿиѿа у оѿганизовању друѿѿѿва захваѿају односи својине, ѿринѿиѿ ѿравносѿи захѿева да сви субјекѿи, колико је ѿо моѿуће, буду у ѿравно једнакој ѿозиѿији. Међуѿим, када је реч о ресѿиѿуѿији, доно-шењем и ѿрименом ѿроѿиса ѿраѿиѿично је учињена ѿосредна дискриминаѿија. У раду су оѿворена само нека акѿуелна ѿиѿања ресѿиѿуѿије која се односе на ѿовреду основних ѿравних начела: Разлике у ѿравном ѿоложају лица којима је одузетѿа имовина; Разлике у моѿућносѿима осѿваривања ѿрава лица којима се одузетѿа имовина враћа оѿѿѿѿим законом и законом о ресѿиѿуѿији имовине црквама и верским заједницама; Различѿи сѿејен ѿравне сигурносѿи за лица којима се имовина враћа у најѿури и за лица којима се накнада даје у новцу и харѿиѿама од вредносѿи. Проблеми у сѿровођењу закона које, на основу важећих законских решења, ѿраѿиѿично ни ѿеориѿски, није моѿуће разреѿиѿи, а који су у раду ѿриказани имали су за циљ да укажу на ѿосѿо-јање озбиљних недосѿаѿака и ѿроѿивречносѿи у ѿексѿу Закона и неоѿходносѿ ѿеѿове измене и доѿуне.

Кључне речи: својина, одузимање имовине, ресѿиѿуѿија, усѿанова, удружење ѿрађана.

НАПОМЕНЕ О СВОЈИНИ

Реституција, по свом основном садржају, означава враћање имовине ранијим власницима, којима је та имовина одузета у време других, битно другачијих друштвених односа. Зато сматрамо неопходним да се, пре преласка на разматрање питања реституције, учини кратак осврт на основни садржај и функције својине.

Својина је првенствено економска категорија. Основни садржај својине, присвајање економских добара, може се (или мора) посматрати и као својство човека као биолошког бића, а то значи као инстинкт, природни нагон, део нагона за одржање врсте: „у суштини она (својина) је продужетак нашег инстинкта самоодржања”.¹ Питање својине је, дакле, фундаментално егзистенцијално питање. „Својине нема у природи, већ само у друштву.”² Поводом остваривања економског садржаја својине (присвајања), људи ступају у различите међусобне односе коју су често противречни и супротстављени. Јавља се императив њиховог уређивања, нужност правне регулативе која ће умањити или искључити евидентне ризике спонтаног, неартикулисаног (самовољног) реаговања. Зато су правне норме које уређују својинске односе одувек, у свим политичким и правним системима, имале изузетан значај. Дакле, својина јесте првенствено економска категорија, али је истовремено и фундаментални правни институт чији се основни концепт и садржај, по правилу, уређују највишим правним актом – Уставом, а затим разрађују другим законским и подзаконским правним актима. У теорији права, углавном је неспорно да односи својине и начин њиховог уређивања у великој мери опредељују карактеристике, развитак и функционисање правног система у целини. Разумљиво је зато да промене у структури својинских односа, а затим правна регулатива којом се те промене уређују, побуђују велико интересовање. Изнете поставке налазе се у основи ове теме.

Кроз историју, филозофска и политичка мисао, у свим епохама, бавила се питањима својине. Антички мислиоци схватају слободу као израз човековог достојанства, идеју слободе везују за појам правичности, а правичност за својину: „да појединци не добију нешто што је туђе, а да им се не одузима оно што је њихово”.³ Човекова слобода и путеви његовог остваривања основна је Хегелова преокупација. Овај централни проблем Хегел непосредно повезује са својиним: приватна својина је нужни облик у коме рад фундаментално делује, а човекова слобода утемељена је у својини. То је основа на којој се граде сви основни институти грађанског друштва.⁴ Ову идеју у нашој

¹ Андрија Гамс, *Својина*, Центар за филозофију и друштвену теорију, Београд 1987, 12

² А. Гамс, 13

³ Платон, *Држава*, (прев. А. Вилхар и Б. Павловић), БИГЗ, Београд 2002, 120

⁴ Хегел, *Основне црпје филозофије права*, Веселин Маслеша, Сарајево 1964.

правно-филозофској мисли прихвата и разрађује Андрија Гамс: „Када се прилази проблему слободе са гледишта њеног правно-нормативног израза, она се утапа у своју материјалну основу – у својину”.⁵ Школа природног права укључује својину у природна права човека. Својина је један од четири темеља на којима се заснива целокупни концепт: „нико не може ограничавати другог у животу, достојанству, слободи и својини” и „велики (главни) циљ због кога се људи удружују у заједницу је очување својине”⁶. Изнета становишта имају један заједнички именитељ. Она у приватној својини не виде препреку остваривања човекове слободе, већ напротив, основ и услов њеног остваривања.

Супротно изнетим становиштима, али упоредо са њима, развијао се концепт са битно другачијим приступом. Према овим становиштима, својина (приватна) је основа антагонистичке (класне) структуре друштва, она је узрок трајних друштвених противречности, сукоба, ратова, револуција. На анализи и критици приватне својине, класици марксизма су засновали своју познату теорију о отуђењу рада и отуђењу личности: приватна својина, када је настала, могла је настати једино као резултат отуђеног рада. Отуђени рад је њен прави извор, њено право порекло. Отуђеност човека, његове личности и отуђеност заједнице, постала је битна карактеристика стања и односа. Слобода је, дакле, изгубљена не само за припаднике подређених друштвених група (невласнике), већ исто тако, мада у другачијим облицима, и за припаднике повлашћених друштвених група, носиоце права својине, власнике капитала и средстава рада. Они су постали робови својине и подредили се неумитним законима њеног развика.⁷ Према овом становишту, путеви остваривања човекове слободе нужно воде кроз замршени лавиринт својинских односа. Ограничење или пак потпуно укидање приватне својине јавља се као незаобилазан услов, јер она није основ нити услов остваривања човекове слободе, већ напротив њена евидентна запрека. На тој основи развила се теорија револуција која у својој основи има насилну промену у односима својине.⁸ Овакав концепт, у периоду након Другог светског рата, постао је доминантан и на нашем простору, али реализација изнетог концепта није дала очекиване резултате. Насилним одузимањем приватне својине и њеним преношењем у својину државе, државна својина постала је доминантан, изразито преовладавајући однос. Основна карактеристика овог односа је обједињавање, симбиоза економских функција и државног империјума. Последица

⁵ А. Гамс, 86

⁶ Ц. Лок, *Две расправе о влади* (прев. К. Чавошки, Н. Савић), Утопија, Београд 2002, 238–299

⁷ Карл Маркс, Економско-филозофски рукописи из 1844. године.

⁸ Фридрих Енгелс, *Анти-Диринџ*: „пролетеријат заузима јавну власт и помоћи те власти претвара у друштвену својину средства за производњу, која измичу из руку власника капитала”.

свега био је економски неуспех, заостајање уместо просперитета, заоштравање противречности уместо њиховог превладавања. Створени су услови за концентрацију моћи код невеликих друштвених слојева или група, те су неслобода, потискивање права и правна несигурност, само последице оваквог стања.⁹

1. НЕКЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ ЗАКОНА О ПОВРАЋАЈУ ОДУЗЕТЕ ИМОВИНЕ И ОБЕШТЕЋЕЊУ

Након извршених крупних друштвених промена приступило се поновном успостављању друштвеног система на основама грађанског друштва, у чијој се основи налази приватна својина као основни својински облик. Реституција, тј. враћање одузете имовине ранијим власницима, само је један од неопходних корака у укупном процесу трансформације друштвених односа.

Расправе о реституцији код нас трају више од две деценије. Посматрано са уставно-правног аспекта, претпоставке за реституцију створене су још 1988. године амандманима на Устав СФРЈ уклањањем граница права својине: квантитативних, квалитативних и функционалних и отварањем простора приватној својини у свим областима делатности, практично без ограничења.¹⁰ Већ тада је постало извесно да право нових власника на неограничену приватну својину императивно захтева да се отвори питање враћања својине ранијим власницима (и њиховим наследницима), којима је ова својина одузета мерама државне интервенције у области својинских односа. Створени су услови да отпочне процес реституције. Овај процес не може се посматрати одвојено од укупног процеса трансформације својинских односа. То су два дела једног истог процеса са, у основи, истим циљевима и истим садржајем. Отуда процес реституције, у свом основном концепту, мора равноправно поставити два циља: а) отклањање учињених неправди, тј. враћање имовине ранијим власницима којима је она одузета интервенцијом државе, у складу са успостављањем нових економских и политичких односа у друштву; б) стварање услова за настајање тржишно оријентисаних привредних субјеката и постизање већег степена економске стабилности. Без тога, настојање да се отклоне раније учињене неправде било би лишено једног свог значајног садржаја и имало би ограничен домашај. Правно уређивање ових питања

⁹ У теорији су и даље присутне расправе да ли се основни проблеми налазе у самом концепту или у начину његове реализације, уз неопходну напомену да је југословенски концепт у временском периоду од 1950. до 1990. године био битно различит у односу на искуства других држава тзв. „народне демократије”.

¹⁰ Каснија уставна решења су, још у већој мери, оснажила уставно-правни концепт за спровођење реституције

нужна је претпоставка успешног одвијања процеса реституције. Треба настојати да се одговарајућим законским решењима сви субјекти реституције доведу у, колико год је то могуће једнак, равноправан положај. У противном, у поступку њиховог спровођења, нужно долази до раскорака између законских решења и њиховог стварног значења, тј. њихове реализације. То се неповољно одражава на стање правне сигурности. Дата констатација, са аспекта ове теме, има посебан значај.

Процес реституције, код нас, отпочео је са озбиљним закашњењем. Има основа за констатацију да то није последица неспорне сложености читавог комплекса економских и правних питања већ, у истој мери, последица сучељавања различитих интереса који и у правној регулативи, траже простор и ослонац за сопствену реализацију. Зато се, неоправдано и неприхватљиво каснило са доношењем законских решења о реституцији. Закон о враћању одузете имовине и обештећењу¹¹ донет је тек 2011. године, дакле у време када је процес трансформисања својине текао већ више од 2 (две) деценије и када је према одредбама закона којима је уређивано трансформисање својине, овај процес умногоме требало да буде окончан. У истом периоду није донет ниједан закон који би се односио на враћање својине ранијим власницима. *На тај начин, процес реституције још увијек је одвојен од укувног процеса трансформисања својинских односа (приватизације)*. Непостојање јасног консензуса о потреби доношења закона о реституцији довело је до неоправданог закашњења у доношењу овог закона и допринело да у његов текст буде „унето више одредби којима се покушава обесмислити његова суштина, те омести процес враћања одузете имовине ранијим власницима”¹²

Предмет приватизације су друштвени и државни капитал. Сва имовина која је одузета применом прописа о аграрној реформи, национализацији, секвестацији, као и других прописа на основу којих је вршено подржављење, пренета је у опште народну, државну или друштвену својину. Самим тим предмет приватизације, дакле предмет продаје имовине од стране државе другим приватним власницима, по поступку утврђеним законима, била је и имовина која је одузета по основу наведених закона и која је не само могла већ и морала бити обухваћена прописима о реституцији. Процес приватизације се одвијао, а да процес реституције није ни отпочео. На тај начин, дошли смо у ситуацију да се кроз процес приватизације продаје имовина која је, у укупном процесу својинских односа, прихватајући јасно успостављена начела,

¹¹ Закон о враћању одузете имовине и обештећењу, *Службени гласник РС*, бр.72/2011, 108/2013 и 142/2014.

¹² Лука О. Батуран, „Економска анализа института права прече куповине у Закону о враћању одузете имовине и обештећењу”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 4/2015, 1962.

морала бити предмет реституције и враћена ранијим власницима. Неправде нису отклоњене, а учињене су нове.

Закон о враћању одузете имовине и обештећењу (чл. 10) садржи одредбу према којој „стицалац имовине који је, након подржављења имовине, у складу са законом стекао право својине, остаје власник и држалац ствари а његова права не смеју бити повређена”. На први поглед, овакав став сагласан је са принципом правичности који је један од основних принципа, пре свега имовинског права. Међутим, има основа за констатацију да је овако стечено својинско право, стечено противно управо истом принципу правичности, јер ако је било извесно да је одређена имовина одузета од ранијих власника и да треба (мора) бити предмет реституције, није било основа да се таква имовина још једном продаје новом власнику. Повређен је принцип владавине права.¹³ Ако држава у моменту продаје има довољно сазнања да је имовина припадала другом, ранијем власнику, ако такво сазнање има и купац (нови стцалац), тачније ако је то њему могло или морало бити познато, таква имовина није могла бити предмет нове продаје, а да претходно не буде предмет реприватизације: она се налази у својини државе (државна или друштвена) само зато што један важан закон, којим се уређују питања реституције није донет, а могао је или је морао бити донет. Посматрано са позиције права имамо следећу ситуацију: продавац-држава зна да није неспорни власник мада је њено власништво формално-правно унето у званичне евиденције; купац, неки други заинтересовани субјект, зна или би морао знати, да купује имовину која је раније припадала другом власнику, у крајњој конвенци зна да, фактички, купује имовину од власника чије се право својине основано може довести у питање. Другим речима, у конкретном случају, формално-правно, све је у складу са важећим правним прописима. Имовина која је предмет продаје уписана је у званичне евиденције као државна или друштвена, па се са тог аспекта ваљаност правног посла не може довести у питање. У стварности, ово је само привид. Овакав поступак продаје оправдано се може довести у питање и то са позиције важећег Устава. Устав Србије (члан 98) јемчи „мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона” и утврђује 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”. Има основа за констатацију да је, приликом сваке продаје имовине која је припадала ранијим власницима, а која је могла или морала бити обухваћена процесом реституције, повређена цитирана одредба Устава. *То значи да се приватизација, односно продаја имовине раније власника, врши пре и постојећу независно од постојећу реституције*

¹³ Устав Републике Србије чл. 3: Владавина права је основна претпоставка Устава и почива на неотуђивим људским правима...

који би морао да претходи приватизацији или да са њом буде паралелан и истовремени процес. Закон о планирању и изградњи¹⁴ продубио је овај проблем. У самом приступу изгледа као да је овим законом поред осталог отворен пут за куповину одређене имовине од стране одређених субјеката, пре него што ова имовина буде захваћена процесом реституције, дакле пре доношења прописа који уређују ову област. На изложени начин, скоро две деценије, одвијао се процес продаје „туђе имовине”. У том процесу није било тешко уочити интересе појединаца и група који су очигледну „правну празнину” успешно ставили у функцију својих интереса.

Када се променама фундаменталних принципа у организовању друштва захватају односи својине, принцип правичности захтева да сви субјекти, колико је то могуће, буду у правно једнакој позицији. Међутим, када је реч о реституцији, доношењем и применом прописа, практично је учињена посредна дискриминација. Ранији власници, сагласно Закону, подељени су у две велике групе, које имају битно различит правни положај: а) власници чија је имовина кроз процес приватизације продата другим новим власницима и б) они чија имовина се и даље налази у државној односно друштвеној својини и може бити враћена. С једне стране имамо висок степен правне сигурности за лица којима се имовина враћа у натури, а с друге стране висок степен неизвесности за лица којима се накнада даје у новцу или хартијама од вредности. Њихово право на мирно уживање својине (члан 58 Устава) посредно је повређено.

2. ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ УДРУЖЕЊА ГРАЂАНА И УСТАНОВА

Закон о враћању одузете имовине и обештећењу регулише и уређује услове, начин и поступак враћања одузете имовине или обештећење за одузету имовину ако враћање имовине у натури из неког од законом предвиђених разлога није могуће. Закон (члан 2) методом енумерације, одређено набраја све прописе донете у периоду у ком је вршено одузимање имовине без накнаде. Закон, затим (члан 5) такође методом енумерације, набраја субјекте који имају право на враћање или обештећење.¹⁵ Реч је о изричитим правним

¹⁴ Закон о планирању и изградњи *Службени гласник РС*, бр. 47/03 и 34/06 (важио до 2009. године)

¹⁵ Закон о враћању одузете имовине и обештећењу, чл 5:

Право на враћање имовине или обештећење има:

1) домаће физичко лице које је бивши власник одузете имовине, а у случају његове смрти или проглашења умрлим – његови законски наследници, утврђени у складу са прописима који уређују наслеђивање у Републици Србији и са одредбама овог закона;

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;

нормама које се не могу другачије тумачити. То значи да други субјекти – лица (физичка или правна) која нису набројана, према изричитим одредбама Закона, немају право на повраћај имовине или обештећење. Закон затим, истим методом, набраја субјекте који немају право на повраћај имовине или обештећење. И овде је реч о императивним нормама, које не остављају простор за другачије тумачење. *Ни у једном ни у другом случају, дакле, ни код субјеката који имају право на повраћај имовине и обештећење, ни ипак код субјеката који то право немају, не помињу се удружења грађана уситанове и друге организације*, дакле, правна лица која су грађани слободно основали ради остваривања одређених друштвено корисних циљева. Ових субјеката са својством правног лица у овом закону једноставно нема.

У самом приступу, поштујући уставни принцип забране дискриминације и принцип једнакости пред законом, сви субјекти који су сагласно важећим правним нормама били носиоци права својине која им је затим одузета прописима из члана 2 Закона, у складу са утврђеним начелима, морали би бити обухваћени одредбама Закона о враћању одузете имовине и обештећењу. Правна лица настала удруживањем грађана у свим правним системима била су и сада јесу носиоци, субјекти права својине. *Поједино је несорно да је на основу цитираних пројиса (чл. 2. Закона) овим носиоцима права својине одузета имовина, једнако као и свим другим субјектима на које су се ови пројиси односили. Међутим, када је реч о субјектима који имају право на повраћај имовине или обештећење, удружења грађана, уситанове и*

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 овим законом, умањено за висину исплаћене купопродајне цене;

5) физичко лице – страни држављанин, а у случају његове смрти или проглашења умрлим, његови законски наследници, под условом реципроцитета.

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.

Право на враћање имовине или обештећење нема:

1) физичко лице – страни држављанин, односно његови законски наследници, за које је обавезу обештећења преузела страна држава по основу међународног уговора;

2) физичко лице – страни држављанин, односно његови законски наследници, који су и без постојања међународног уговора, обештећени или им је право на враћање имовине признато правом стране државе;

3) лице које је било припадник окупационих снага које су деловале на територији Републике Србије, за време Другог светског рата, као ни његови наследници.

Отклањање последица одузимања имовине жртвама Холокауста и другим жртвама фашизма на територији Републике Србије, које немају живих законских наследника, уредиће се посебним законом.

Постојање реципроцитета са страном државом и међународног уговора, у смислу овог члана, утврђује Агенција по службеној дужности.

друге организације грађана основане у складу са законом још једно су изостављени, мада су ови субјекти, носиоци права својине, још једно несјорно, још једнојали и јада (у време доношење закона и других прописа којима је имовина одузета) а још једноје и сада када се имовина враћа. Изостављањем удружења и установа из круга субјеката којима је дато право на повраћај или обештећење за одузету имовину, остају без одговора питања о критеријумима који су притом послужили као основ за овакав приступ. Ово питање добија на значају ако се има у виду да међу тим правним лицима има и удружења и установа чији се значај ни по једном критеријуму не би могао довести у питање. Нека од њих су, по свом трајању, старија од модерне српске државности, а нека по свом престижу и угледу представљају стожерне установе од националног значаја: Матица српска, Српска академија наука и уметности, Београдски универзитет, Црвени крст, а затим и друга удружења и установе којима је одузета имовина. Сви ови субјекти постојали су у време доношења закона и других прописа којима је имовина одузета, а постоје и сада када се имовина враћа. Зато, има разлога да се отвори питање да ли је у конкретном случају реч о „заборавности”, о пропусту приликом правног нормирања који није уочен у припреми Закона нити у расправи па је зато усвојен у предложеном тексту. Ову претпоставку, поред осталог, демантује доношење Закона о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама.¹⁶

Није предмет ове теме да разматра поједине правне норме садржане у Закону о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама.¹⁷ Имамо у виду сам закон који је по свом основном садржају у складу са одређењем да се ранијим власницима, (укључујући и цркве и верске заједнице) врати имовина која им је одузета. Са тог полазишта сам закон, као целина, у потпуности је у складу са Уставом. Разматрамо, међутим, у светлу овог закона, положај других удружења грађана, правних лица којима је имовина такође одузета. Оправдано се отвара питање: по ком правном или другом критеријуму цркве или верске заједнице имају други и битно другачији правни положај од осталих удружења и установа, правних лица, основаних и регистрованих у свему у складу са уставом и законом.¹⁸ У овом делу неопходно је да будемо потпуно јасни: *нико не осјорава јраво црква и верских заједница, али се основано јосјавља јишање зашћо друга нейрофийна*

¹⁶ Службени гласник РС, бр. 46/2006

¹⁷ Закон је био предмет оцене уставности пред Уставним судом Србије. Уставни суд није прихватио иницијативе за оцену уставности. Ипак, има разлога да се одређене одредбе овог закона даље разматрају уз могућност покретања нове иницијативе по другом правном основу.

¹⁸ вид. Стефан Самарџић, „Натурална реституција у Србији – период гестације”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 4/2012, 449

правна лица, удружења и установе, основана и уписана у регистар у складу са законом, укључујући и установе од националног значаја, немају исти такав права. Одговор на ово питање не може бити дат на начин који ће потврдити правну основаност таквог приступа. Ни по једном правно одрживом основу, остала непрофитна правна лица од којих је, сасвим извесно на потпуно исти начин одузета имовина, не могу бити изостављена из круга субјеката којима се враћа раније одузета имовина.

Уставни суд Србије је на седници на којој је разматрао уставност закона о враћању имовине црквама и верским заједницама констатовао да се „законодавац определио за „каскадну денационализацију”, односно за поступну денационализацију по врсти имовине и по субјектима са крајњим циљем спровођења опште денационализације којом треба да се оконча враћање имовине бившим власницима у Србији”.¹⁹ Овакво становиште захтева посебан осврт. Прво, отвара се питање да ли има основа да се у круг питања која расправља и оцењује Уставни суд укључују прописи који нису донети а за које се претпоставља да ће бити донети. Према нашем мишљењу, Уставни суд може да разматра само постојеће важеће прописе и њихову усклађеност са законом, али не може „правдати” евидентне правне празнине у постојећим прописима, неким другим претпостављеним, будућим прописима који нису донети, не улазе у круг позитивних прописа, а само се претпоставља да ће бити донети.²⁰ У прилог оваквој констатацији иде и чињеница да је након усвајања Закона о враћању (реституцији) имовини црквама и верским заједницама донет једино општи Закон о враћању одузете имовине и обештећењу, који не обухвата (остала) удружења, установе или друге облике организовања у складу са законом.

Изнетим приступом, удружења, установе и друге организације грађана, као правна лица, подељена су у две групе: а) цркве и верске заједнице на једној и б) остала удружења, установе и друге организације на другој страни. Њихов правни положај у односу на питање права на повраћај одузете имовине, у складу са важећим правним прописима, битно је различит. Ова констатација не тражи додатно образложење. Наиме, код постојања овакве различитости, која је евидентна, оправдано је отворити питање да ли је, у конкретном случају, нарушен уставни принцип о забрани дискриминације. Према изричитој одредба устава (члан 21 став 1) „пред уставом и законом

¹⁹ Иницијатива за оцену уставности Закона о реституцији имовине црквама и верским заједницама нису прихваћене, <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/sr-Latn-CS/0-101423/inicijative-za-ocenu-ustavnosti-zakona-o-restituciji-imovine-crkvama-i-verskim-zajednicama-nisu-prihvacene>, 27. април 2016.

²⁰ Вид. С. Самарџић, 449: „Закон о реституцији црквене имовине само је један од низа закона који је у наш правни систем ушао преко реда. Није сасвим јасно образложење доношења *lex specialis* без да постоји основни закон којим се решавају питања опште реституције.”

сви су једнаки” и даље „свако има право на једнаку заштиту без дискриминације”. *Ова љавна лица су у ствари грађани који су се организовали, основали удружење ради остваривања неког дозвољеног друштвено корисног циља. Зато се циљирани одредбе Устава, које се односе на забрану дискриминације, истовремено односе и на грађане и на љавна лица која су они основали.* Када је реч о удружењима, установама и другим организацијама грађана, неједнакост је евидентна. Све оне имају очигледно битно неједнак положај у односу на једно значајно питање: на питање повраћаја или обештећења ранијим прописима одузете имовине. Ако се пође од ове констатације, изостављање правних лица – свих установа и удружења осим црква и верских заједница – од могућности реституције представља нарушавање уставног принципа забране дискриминације.

3. О СПРОВОЂЕЊУ ЗАКОНА

Пракса недвосмислено потврђује постојање озбиљних недостатака и противречности у тексту Закона. Сасвим очекивано, јавили су се проблеми које на основу важећих законских решења, практично ни теоријски, није могуће разрешити. У неким сегментима, резултати примене овог Закона приближавају се апсурду. Законом (члан 5 став 1 тачка 2) утврђује се да право на повраћај имовине и обештећење има задужбина којој је одузета имовина, односно њен правни следбеник. Закон, међутим, не садржи одредбу према којој би се ранијем власнику, удружењу или установи, правном лицу основаном у складу са законом, вратила задужбинска имовина, коју су им поједини истакнути грађани, задужбинари, пренели у својину ради остваривања јасно одређених циљева. Тако на пример Српска академија наука и уметности није задужбина, али су јој бројни задужбинари поклањали одређену имовину; Матица српска, такође, никада није била нити је могла бити задужбина, али је увек била институција од неспорног националног значаја, којој су истакнути привредници и научни и јавни радници, као задужбинари, поклањали или остављали имовину или делове своје имовине. Дакле, задужбина је вредност која је у одређеном периоду на основу воље задужбинара постала власништво САНУ, Матице српске, Београдског универзитета или неке друге установе и организације, остаје изван домашаја Закона, само зато што ови субјекти нису задужбине, ваћ власници бројних задужбина (задужбинске имовине). Овакву ситуацију, међутим, закон „не познаје”.

У свим до сада покренутим случајевима донета су истоврсна решења са шаблонском констатацијом како је „утврђено да подносилац захтева није активно легитимисан сходно члану 5 Закона о враћању одузете имовине и

обештећењу”²¹ Сагласно закону, било које удружење, установа или друга организација, формално-правно не може имати активну легитимацију. Сви захтеви удружења и установа за враћање имовине одбијени су због недостатка активне легитимације. Неодрживост постојећих правних решења садржаних у Закону о враћању имовине и обештећењу произлази, практично из сваког појединачног случаја. Ради примера цитирамо само једно образложење „... утврђено је да Матица српска има својство правног лица у складу са законом и статутом и да иста представља јединствену и самосталну, књижевну, научно и културно друштво, а не задужбину...”, те будући да је утврђено „да је предметна непокретност одузета као власништво Матице српске, која нема статус нити облик задужбине којој је имовина одузета... неспорно је утврђено да нису испуњени услови предвиђени чланом 5 закона који прописује ко има право на враћање имовине”²² Истичући још једном да се, иако је имовина формално одузета од Матице српске, ради о одузетој задужбинској имовини констатујемо да оваквом образложењу није потребан додатни коментар.

Против великог броја решења изјављене су жалбе, али у предметима у којима је одлучено по жалбама, ниједна жалба није уважена. Једноставно, сагласно важећим прописима, „недостатак активне легитимације” више је него очигледан. Тужбе поднете Управном суду из истог разлога, према нашој оцени, немају много изгледа на успех. Оне би, евентуално, могле да имају изгледа на успех једино ако би Уставни суд прихватио да расправља и одлучује о неуставности закона који је, без одрживог основа и образложења, изоставио широк круг правних лица из категорије субјеката којима се враћа раније одузета имовина, тачније о евидентној правној празнини која, по нашем мишљењу, доводи у питање његову сагласност са Уставом Републике Србије. Поред тога, целисходно је учинити и напоре у правцу покретања иницијативе за измене закона којима ће се удружења и установе, као неспорни носиоци права својине, обухватити као субјекти који имају право на повраћај имовине и обештећење.

У пракси се јављају и нејасноће приликом одређивања правног следбеника задужбина. При подношењу захтева за повраћај имовине Агенцији за рестаитуцију је било неопходно приложити доказ о правном следбеништву и друге доказе да је задужбина правни следбеник задужбине којој је имовина одузета, односно доказе да је ступила као правни сукцесор у њена права и обавезе. Имајући у виду да се приликом доношења нових прописа о задужбинама мењао и орган који је водио регистар задужбина, било је неопходно

²¹ Решење Агенције за рестаитуцију подручна јединица Нови Сад предмет број: 46-012842/2014

²² Исто

прибавити доказе о постојању регистрације задужбине у складу са важећим законима за све периоде од настанка задужбине. Министарство културе Републике Србије је, како се наводи у решењима, на основу чл. 24 Закона о задужбинама, фондовима и фондацијама из 1989. године издавало решења којима је утврђивало да је задужбина уписана у регистар задужбина који води Министарство културе. Решењем се одобрава обнављање рада задужбине. Из наведеног произлази да је надлежни државни орган Републике Србије (Министарство културе) на тај начин утврдио да се управо ради о истој задужбини, односно о идентичном правном лицу чији је рад обновљен са истим циљем. Након доношења новог Закона о задужбинама 2011. године упис у регистар врши Агенција за привредне регистре као поверени посао. Све задужбине су током свог трајања морале да ускладе своје акте са позитивноправним прописима па тако и да се региструју код надлежног органа. Међутим, при утврђивању континуитета задужбине, односно правног следбеништва Агенција за реституцију тумачи упис у регистар (чл. 24 Закона о задужбинама, фондовима и фондацијама из 1989. године и чл. 29 Закона о задужбинама из 2011) као конститутивни акт, у смислу оснивања задужбине. Сасвим је разумљиво да је задужбина временом мењала своју правну форму и начин регистровања, јер су то условљавале промене које су настајале пре свега у правним прописима државе. *Јасно је да уколико у ипројисаном року не би дошло до рејисџрације у новом рејисџру, задужбина би ипресџала формално-иравно да иосџоји иа је ишаква „ијререјисџрација” била услов усклађивања са новим ипројисима.* Међутим, Агенција за реституцију, решењима којима одбија враћање имовине уколико је дошло до ове врсте регистрације управо то наводи као разлог за одбијање захтева. На овај начин је поступајући орган, потпуно нетачно, на неодржив начин изменио време оснивања задужбина дајући свом упису конститутивни карактер, иако је задужбина основана пре више деценија. Тако је субјектима којима је дозвољено учешће у поступку реституције, у пракси неосновано ускраћено то право.

У конкретним случајевима ради се о задужбинама под управом Матице српске која је у складу са статутима задужбина, у време одузимања била правни следбеник у смислу носиоца свих права и обавеза на имовини задужбине, па је тако њен правни следбеник остала и данас. Континуитет задужбина тако не би смео бити довођен у питање, јер се ради о институцији која траје већ 190 година. Закон у круг лица која имају право на повраћај имовине убраја задужбину којој је имовина одузета, односно њеног правног следбеника, стога језичко, а нарочито циљно тумачење свакако дозвољава да правни следбеник задужбине свакако не мора бити задужбина.

Уско тумачење Закона од стране органа који га спроводе је потпуно неприхватљиво. Норме Закона чији је основни циљ да се имовина врати не би смеле бити тумачене на начин да се што већи број захтева одбије, већ управо

супротно. Питање активне легитимације могло би бити спорно тек када би више установа, задужбина или њихових правних следбеника претендовало на исту имовину.

У до сада изнетим констатацијама јасно се види да је процес реституције у Србији, када се ради о корисницима реституције, нормиран по принципу „сви су пред законом „једнаки” само што су неки „више једнаки”²³ Тако уочавамо још једну категорију лица чија су права повраћај имовине потпуно неоправдано суспендована. У Закону о повраћају имовине и обештећењу (члан 5 тачка 1) су изостављена лица која су тестаментални наследници бивших власника одузете имовине. Основни принцип наследног права је да онај ко је стекао имовину са њом слободно располаже. Применом овог принципа тестаментарни наследници имају предност у односу на законске наследнике, јер ако постоји тестамент, воља оставиоца се мора испоштовати. Изузетак је једино нужни део.²⁴ Закон на неприхватљив начин, као субјекте који имају право на враћање имовине познаје једино законске наследнике, а тестаменталне потпуно искључује. Закон о наслеђивању²⁵ (члан 2) наводи два основа наслеђивања: на основу завештања (тестаента) и законско, с тим што се законски ред наслеђивања примењује када завештање не постоји. Не види се разлог за изостављање тестаменталних наследника у овој категорији овлашћених лица за подношење захтева за повраћај имовине, односно обештећење. На овај начин Закон о рестаитуцији је у супротности са одредбом 59 Устава Републике Србије којим се јамчи право наслеђивања, у складу са законом.

ЗАКЉУЧАК

У теорији права, углавном је неспорно да односи својине и начин њиховог уређивања у великој мери опредељују карактеристике, развитак и функционисање правног система у целини. Разумљиво је зато да промене у структури својинских односа, а затим правна регулатива којом се те промене уређују, побуђује велико интересовање. У случају доношења закона о рестаитуцији дошло је до неоправданог кашњења. Текст Закона о враћању одузете имовине није оправдао очекивања. У овом тексту приказани су само неки од многих, евидентних недостатака законског текста. Поједине одредбе су неприхватљиве са становишта теорије права, а пракса свакодневно недвосмислено потврђује постојање озбиљних недостатака и противречности у тексту Закона.

²³ С. Самарџић, 445

²⁴ Реч је о заштити директних потомака од потпуног искључења од наслеђа.

²⁵ Закон о наслеђивању, *Службени Гласник РС*, бр. 46/95. Види: Одлуку УС РС, IV бр. 358/95 – 101/2003-18

Када се променама фундаменталних принципа у организовању друштва захватају односи својине, принцип правичности захтева да сви субјекти, колико је то могуће, буду у правно једнакој позицији. Зато је у раду посебна пажња посвећена лицима која нису обухваћена Законом о враћању одузете имовине и обештећењу. Правна лица настала удруживањем грађана у свим правним системима била су и сада јесу носиоци, субјекти права својине. Потпуно је неспорно да им је као носиоцима права својине одузета имовина једнако као и свим другим субјектима на које су се ови прописи односили. Међутим, када је реч о субјектима који имају права на повраћај имовине или обештећење, удружења грађана, установе и друге организације грађана основане у складу са законом потпуно су изостављени, мада су ови субјекти носиоци права својине, потпуно неспорно, постојали и тада, у време доношења прописа о одузимању имовине, а постоје и сада када се та имовина враћа. Имовина је, посебним законом, враћена једино црквама и верским заједницама које, у основи, имају исти правни положај као остала удружења грађана и установе. Стога је оправдано отворити питање да ли је оваквим приступом учињена повреда уставног принципа забране дискриминације. Истовремено целисходно је учинити напоре у правцу покретања иницијативе за измене закона, које су се и у теорији и у пракси показале као нужне и хитне. Овим изменама закона би сва лица којима је одузета имовина морала бити обухваћена као субјекти који имају право на повраћај имовине и обештећење. Закон о враћању одузете имовине и обештећењу има и низ других недостатака чија је измена неопходна, јер се ради о веома сложеној материји којом се поред враћања имовине ранијим власницима у складу са успостављањем нових економских и политичких односа у друштву, стварају и услови за настајање тржишно оријентисаних привредних субјеката и постизање већег степена економске стабилности. Правно уређивање изнетих питања, која се у својој суштини односе на заштиту својине као основног, Уставом загарантованог права, нужна је претпоставка за успостављање правне државе и владавине права.

Jelena Z. Veselinov, Director of Matica Srpska
Matica Srpska
veselinov.jelena@gmail.com

Contemporary Issues of the Restitution of Property in Serbia

Abstract: *The process of restitution, in its basic concept, has to set equally two objectives: a) elimination of the injustices, i.e. restitution of property to former owners who were stripped from the property during state intervention; b) creating conditions for market-oriented economic subjects and conditions for achieving greater economical stability. Without that, restitution will have limited reach. Serbian Law on Property Restitution and Compensation was passed only just in 2011, when the process of transformation of ownership was in the act for more than two decades. If relations of property are affected during the change of fundamental principles in organizing the society, the principle of fairness must require that all subjects, if it's possible, be in the same legal position. However, when it comes to restitution, adoption and implementation of regulations make indirect discrimination. This paper deals only with current restitution issues that refer to the violation of basic legal principles: The differences in the legal status of persons who were deprived of their property; The differences in the possibilities of exercising the rights of persons whose deprived property is returned on the basis of the general law and the law on property restitution to churches and religious communities; Different degree of legal certainty for the persons whose property is returned in kind and for persons that are given cash and securities for reimbursement. Problems in the implementation of the law which, under the applicable legislation, practically and theoretically, cannot be resolved, were presented in the paper in order to point out the serious shortcomings and contradictions in the text of the Law and to point out the need for amendments.*

Keywords: *property, forfeiture, restitution, institutions, citizens associations.*

Датум пријема рада: 31.08.2016.