Srđan Dobrosavljev,
advokat u Novom Sadu

RESTITUCIJA*

Dometi i praksa

SAŽETAK: Protekom vremena od oduzimanja imovine, a na osnovu propisa pobrojanih u Zakonu o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju, smanjuje se mogućnost ostvarenja osnovne svrhe donošenja ovog zakona, kako iz razloga pravnih i faktičkih promena u vezi sa samom imovinom, tako i zbog smene generacija. Dodatni razlozi za sve manje pravičnu restituciju leže u nedovoljno jasnim zakonskim odredbama, a ponekad i u lošim zakonskim rešenjima, koja se još dodatno pogoršavaju postojećim pogrešnim i restriktivnim tumačenjima. U retkim momentima, u sprovođenju ovog zakona, prevlada, zahvaljujući ispravnom stavu pojedinaca i pojedinih državnih organa koji učestvuju u ovim postupcima, tumačenje Zakona u duhu razloga zbog kojih je i donet, pa se daje prioritet uopšte vraćanju imovine, a naročito naturalnom vraćanju imovine, a ne različitim formalnim razlozima da se postupci okončaju negativno po podnosioca zahteva.

Ključne reči: restitucija, krug zakonskih naslednika, komasacija, naturalno vraćanje, pravna priroda imovine i zabrana otuđenja

1. UVOD

Restitucija je tema koja je prisutna u našoj javnosti još od prvih naznaka o ukidanju jednopartijskog sistema. Prelazak na novo ili vraćanje na staro društveno uređenje i ekonomski sistem, sam po sebi je oduzimanju imovine dao

* Rad primljen 28. 3. 2016. godine.

predznak nepravde, a kasnije ukidanje vlasničkih limita i ograničenja stvorilo je jasnu sliku preliivanja imovine od jedne ka drugoj društvenoj grupi.

Niz je zakona koji se na određeni način bave i restitucijom, pa je tako još početkom devedesetih godina vraćano poljoprivredno zemljište, ali u veoma ograničenom obimu, po Zakonu o načinu i uslovima priznavanja prava i vraćanju zemljišta koje je prešlo u društvenu svojinu po osnovu poljoprivrednog zemljišnog fonda i konfiskacijom zbog neizvršenih obaveza iz otkupa poljoprivrednih proizvoda (*Službeni glasnik RS* 41/1991, 44/1991 i 4/1992), nakon čega je Zakonom o privatizaciji (*Službeni glasnik RS*, br. 38/2001, 18/2003, 45/2005, 123/2007, 123/2007. – dr. zakon, 30/2010. – dr. zakon, 93/2012, 199/2012, 51/20124 i 52/2014. – odluka US) određen fond, koji će se naknadno koristiti za restituciju (čl. 15. Zakona o privatizaciji),

„Kad postupak privatizacije obuhvata imovinu oduzetu od fizičkih i pravnih lica primenom propisa o oduzimanju imovine na teritoriji Republike Srbije, a koja je određena posebnim propisom kojim se uređuju pitanja vezana za vraćanje imovine (u daljem tekstu: nacionalizovana imovina), vrednost te imovine biće nadoknađena bivšim vlasnicima isključivo iz novčanih sredstava koja za te namere obezbeđuje Republika Srbija.“

Zatim, donet je i Zakon o prijavljivanju i evidentiranju oduzete imovine (*Službeni glasnik RS* br. 45/2005) i Zakon o vraćanju (restituciji) imovine crkvama i verskim zajednicama (*Službeni glasnik RS* br. 46/2006). Najzad, 2011. godine donet je i Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju (*Službeni glasnik RS* br. 72/2011, 108/2013, 142/2014. i 88/2015. – odluka US) punih 65 godina od sprovođenja prvih većih propisa po kojima je imovina oduzimana.

Očekivanja restitucionih interesenata su bila velika, od potpunog poništenja propisa, kojima je imovina oduzimana i potpunog vraćanja u pređašnje stanje, što je odlaganjem donošenja ovog Zakona od skoro četvrtine veka i različitim promenama u međuvremenu osujećeno, do pune novčane naknade i obeštećenja, kao i izgubljene dobiti za međuperiod. Tek sad, nakon četiri godine od početka primene Zakona, moguće je donositi zaključke o tome da li su očekivanja ispunjena, da li je postignuta svrha ovog Zakona i da li kroz eventualne izmene postojećeg Zakona i njegovog tumačenja to može da se očekuje u budućnosti.

2. AGENCIJA ZA RESTITUCIJU

U samom nazivu Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju zakonodavac je izbegao termin restitucija, koji bi rešio mnoge dileme, koje se odnose na pravnu prirodu imovine koja predstavlja predmet vraćanja po ovom zakonu, kao i na krug zakonskih naslednika, a samim tim i mnoge druge nedorečenosti.

Termin restitucija ostao je jedino u nazivu organa koji sprovodi postupke po ovom Zakonu, Agencija za restituciju, iako jedino mesto na kome se sama restitucija pominje je naziv Zakona o vraćanju (restituciji) imovine crkvama i verskim zajednicama, pa čak i tu u zagradi.

Pored samog naziva ovog organa, diskutabilno je i zakonsko rešenje kojim se ovaj posao poverava jednoj agenciji. Pretpostavljamo da je to učinjeno upravo zbog efikasnosti, ali s druge strane dolazimo u situaciju da je efikasnost favorizovana na račun stručnosti, što u smislu preispitivanja odluka pred višim instancama može dovesti u pitanje i samu efikasnost. Pored toga, treba imati u vidu da se radi o imovini velikog obima, te je u tom smislu značajna i nezavisnost organa koji vodi postupke.

Prema Zakonu o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju (čl. 47. st. 2): Agencija može podnosioca zahteva da uputi da sporno pitanje u vezi sa nasleđivanjem reši pred sudom, te da Agencija nastavi da radi nakon dostavljanja pravnosnažnog rešenja o nasleđivanju, najčešće tzv. „deklaratornog“:

„Zakonski naslednici bivšeg vlasnika – na osnovu pravnosnažnog rešenja o nasleđivanju bivšeg vlasnika, ako takvo rešenje postoji, a ako takvog rešenja nema, rešenjem će se odrediti korisnici samo u slučaju kad je iz dostavljene dokumentacije moguće nesporno utvrditi sve zakonske naslednike“ (čl. 47. st. 2. Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju).

Zakonsku odredbu koja predviđa ovakav način rešavanja prethodnog pitanja tumačimo da će Agencija samo u slučaju spornog pitanja uputiti podnosioca zahteva na sudski postupak, ali Agencija za restituciju već duže vreme to čini u svim, pa čak i najjednostavnijim predmetima, kada je u pitanju krug zakonskih naslednika, što stvara više različitih poteškoća.

Sudovi odbijaju da donesu tzv. „deklaratorna rešenja o nasleđivanju“ u slučaju kada određeni zakonski naslednici nisu poznati, iako predlagač tačno zna koji deo treba njemu da pripadne, odnosno sudovi insistiraju na kompletnom postupku za sve zakonske naslednike iza ostavioca, iako Agencija za restituciju rešava po zahtevu samo u onom delu koji podnosilac zahteva nasleđuje i dovoljno bi mu bilo samo da se konstatuje da njegova nasledna „grana“ nasleđuje određeni deo 1/2 ili 1/4, jer ostali deo za koji nisu podneti zahtevi ionako ostaje državi, pa utvrđivanje svih zakonskih naslednika nema nikakvog smisla, posebno imajući u vidu poteškoće koje mogu na taj način da se stvore, s obzirom na protek vremena od oduzimanja imovine do danas.

U Zakonu o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju predviđeni su nedostaci zahteva, zbog kojih će zahtev biti odbačen (čl. 43. Zakona) i to bez prethodnog pozivanja na eventualno dostavljanje nedostajuće dokumentacije ili podataka, ali Agencija za restituciju u ovom smislu postupa tako da u svakom predmetu pozove i obaveže podnosioca zahteva da dostavi nedostajuću doku-

mentaciju, što je veoma bitno jer bi sada kada je istekao rok za podnošenje zahteva za vraćanje oduzete imovine i obeštećenje, takav odbačaj rezultirao gubitkom prava.

Smatram da bi ovakva praksa Agencije za restituciju trebalo da nađe mesto u eventualnim izmenama i dopunama Zakona, jer u ovakvom stanju kada to samo praksa nalaže i eventualna interna uputstva Agencije, moglo bi se desiti da u konkretnom predmetu službeno lice koje vodi postupak, to ne učini i da odbaci zahtev, što je pod velikim znakom pitanja da li bi se moglo pobiti bilo kojim pravnim sredstvom.

3. KRUG ZAKONSKIH NASLEDNIKA

Agencija za restituciju, a i Ministarstvo finansija kao drugostepeni organ, vrlo restriktivno tumače krug zakonskih naslednika, pa pod zakonskim naslednicima bivšeg vlasnika smatraju samo njegove zakonske naslednike, a ne i zakonske naslednike njegovih zakonskih naslednika, pa shodno tome odbijaju zahteve podnete od snaha i zetova, iako neki od njih poseduju pravnosnažna sudska rešenja o nasleđivanju, koja se odnose na naknadno pronađenu imovinu.

Zakon o nasleđivanju (*Službeni glasnik RS*, br. 46/95, 101/2003, odluka US RS 6/2015), poznaje, samo dva osnova nasleđivanja (čl. 2), pa je nejasno po kom osnovu u sudskim postupcima nasleđuju i ovi naslednici koje ne prepoznaje Zakon o vraćanju imovine i obeštećenju:

„naslediti se može na osnovu zakona i na osnovu zaveštanja (testamenta)“ (Zakon o nasleđivanju, čl. 2).

Sudovi u postupcima koje im Agencija za restituciju upućuje rešavaju po Zakonu o nasleđivanju, a ne po restriktivnim tumačenjima Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju, pa dolazimo u situaciju da Agencija za restituciju ne priznaje ovakve sudske odluke, već donosi rešenja u kome menja pravno-snažna rešenja o nasleđivanju. Ustavom RS (*Službeni glasnik RS*, br. 48/2006), jemči se pravo nasleđivanja, u skladu sa zakonom (čl. 59. st. 1):

„jemči se pravo nasleđivanja u skladu sa zakonom“,

pa smatramo da tretiranje jednog posebnog i ograničenog zakona kao što je Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju, kao *lex specialis*-a, kojim se makar u ograničenoj primeni menja zakonsko nasleđivanje, nije u duhu Ustava i zakona, ni u duhu samog prava na nasleđivanje, kao civilizacijske tekovine.

Zbog ovakvog tumačenja od strane Agencije za restituciju i drugih organa koji sprovode postupak vraćanja, postavlja se i pitanje pravne prirode ovako vraćene imovine, koja bi, jasno je, u slučaju da ovaj postupak predstavlja

restituciju, morala biti tretirana kao naknadno pronađena imovina. Međutim, očigledno da organi koji sprovedu postupak ne smatraju tako, pa se postavlja pitanje u tom slučaju da li se uopšte radi o nasleđivanju ili o nekom drugom pravnom odnosu između bivšeg vlasnika i podnosioca zahteva, što potpuno obesmišljava samo vraćanje imovine, u smislu ispravljanja istorijske nepravde, što je i bio razlog za donošenje ovog Zakona.

Pravno je prihvatljiva odredba Zakona po kojoj testamentarni naslednici nemaju pravo na vraćanje imovine odnosno obeštećenje po ovom Zakonu, jer i Zakon o nasleđivanju ne predviđa da se može testamentom raspolagati budućom neodređenom imovinom. Međutim, već od momenta izvesnosti donošenja Zakona o restituciji, a kao taj momenat bi se moglo odrediti vreme donošenja Zakona o privatizaciji, u kome se predviđa fond od 5 % za denacionalizaciju ili vreme donošenja Zakona o prijavljivanju i evidentiranju oduzete imovine, a naročito od momenta donošenja samog Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju i podnošenja zahteva po tom zahtevu, ova potraživanja postaju vrlo jasno označena i opredeljena, pa se postavlja pitanje da li i dalje predstavljaju samo buduću imovinu ili predstavljaju jasno definisano potraživanje ili pravo podnosioca zahteva ili korisnika vraćanja i obeštećenja, u kom bi se slučaju takvim pravom ili potraživanjem moglo raspolagati i testamentom.

4. NATURALNO VRAĆANJE IMOVINE I ZABRANA RASPOLAGANJA

Od stupanja na snagu Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenja 6. 10. 2011. godine zabranjeno je bilo kakvo raspolaganje imovinom koja je prijavljena po Zakonu o prijavljivanju i evidentiranju oduzete imovine (čl. 62).

„Od stupanja na snagu ovog zakona imovina koja je oduzeta bivšim vlasnicima, a za koju je podneta prijava u skladu sa Zakonom o prijavljivanju i evidentiranju oduzete imovine (*Službeni glasnik RS*, br. 45/05), a po odredbama ovog zakona može biti vraćena, ne može biti predmet otuđivanja, hipoteke ili zaloge, do pravnosnažnog okončanja postupka po zahtevu za vraćanje.

Zabrana otuđenja i opterećenja imovine iz stava 1. ovog člana u pogledu imovine za koju nisu podneti zahtevi za vraćanje prestaje po isteku roka za podnošenje zahteva.

Vraćena imovina je u slobodnom prometu, a Republika Srbija, autonomna pokrajina odnosno jedinica lokalne samouprave ima pravo preče kupovine prilikom prvog otuđenja.

Akt otuđenja i opterećenja imovine koji je suprotan odredbama ovog člana je ništav.“

Za očekivanje bi bilo da o ovoj zabrani računa vodi Direkcija za imovinu, kojoj su ove prijave i predavane, ali poteškoće nastaju već krenuvši od toga da je skoro istovremeno sa ovim Zakonom donet i Zakon o javnoj svojini, pa preko određenih nejasno definisanih izuzetaka od naturalnog vraćanja, postavlja se pitanje da li na to vraćanje mogu uticati i kasnije doneti regulacioni planovi ili podneti zahtevi za legalizaciju objekata, kod građevinskog zemljišta ili postavljanje sistema za navodnjavanje (čiji kvalitet može takođe biti upitan), dugoročni ugovori o zakupu ili sadnja višegodišnjih zasada kod poljoprivrednog zemljišta.

Nije jasno definisano šta sve može predstavljati prepreku za naturalno vraćanje imovine, koja je to faza nekog postupka kada se može smatrati da je raspolaganje učinjeno pre ili posle stupanja na snagu zakona, a najveća poteškoća je u tome što službe za katastar uglavnom odbijaju da upišu zabranu na osnovu podnete prijave za evidentiranje oduzete imovine ili na osnovu podnetog zahteva na osnovu Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju, tumačeći da bi inače za takve promene bila potrebna saglasnost Direkcije za imovinu, koju ova neće dati, ali u praksi se događaju i drugačije situacije, koje će najverovatnije svoj krajnji ishod dobiti pred sudom.

Pored stručnosti i postojanja već utvrđene prakse u sudskim postupcima, ovo, kao i mogućnost rešavanja svih prethodnih pitanja u istom postupku je još jedan razlog iz kog smatramo da je ove postupke trebalo da vode sudovi.

Do velikih poteškoća u sprovođenju Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju doveli su i sprovođenje i posledice Zakona o privatizaciji i to na više načina. Najspornija situacija u praksi se sastoji u tome da su katastri u više navrata državnu imovinu koju je koristio subjekt privatizacije upisivali kao vlasništvo subjekta privatizacije, iako je prema ugovorima u tom postupku, a i prema Zakonu potpuno jasno da se privatizuje samo kapital, a kupuje se po pravilu samo njegov deo, a ne nepokretnosti koje nisu ni predstavljale imovinu subjekta privatizacije, pa samim tim kupac preduzeća u privatizaciji ne može tom kupovinom steći više prava nego što je to preduzeće ranije imalo.

Nažalost, čak i u situacijama kada katastri nisu uknjižili pravo vlasništva, Agencija se veoma teško i retko odlučuje na donošenje rešenja o naturalnoj restituciji za ovakvu imovinu.

Postoji odredba Zakona, kojom se na dosta nejasan način pravi izuzetak od naturalnog povraćaja, u slučaju ako bi naturalno vraćanje imovine bitno narušilo ekonomsku, odnosno tehnološku održivost i funkcionalnost subjekta privatizacije, ali preduzeća koja su već privatizovana nisu više subjekt privatizacije, a naročito preduzeća kod kojih je iz bilo kog razloga raskinut ugovor o privatizaciji, a ne nalaze se na spisku preduzeća u privatizaciji:

„nepokretnost čije bi vraćanje bitno narušilo ekonomsku, odnosno tehnološku održivost i funkcionalnost u obavljanju pretežne delatnosti subjekta privatiza-

cije koji nije privatizovan, kao i subjekta koji se prodaje u postupku stečaja kao pravno lice, a u čijoj se imovini nalaze“ (Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju, čl. 18. st. 1. t. 5).

Svakako, oduzeta imovina bi se samo u izuzecima mogla naći u drugom obliku vlasništva, osim u državnom, imajući u vidu da je većinom propisa, kojim je oduzimana, ona zapravo prelazila u državnu svojinu, a bez obzira na različite upise u javnim knjigama. Ti propisi najčešće i koriste termin „podržavaju se“, pa je veoma sužen prostor u kome bi ova imovina mogla promeniti titulara. Stoga, teret dokazivanja da imovina, koja je već postala državna nije u nekom momentu od oduzimanja pa do vraćanja promenila titulara, ne bi trebalo da pada na korisnika vraćanja.

5. KOMASACIJA

Najaktuelnija tema je vraćanje poljoprivrednog zemljišta na kome je izvršena komasacija, s obzirom na to da je veći broj objekata nad kojima bi mogla da bude izvršena naturalna restitucija već vraćen, a rok za obeštećenje je pomeren za tri godine, pa ovo ostaje najveći deo predmeta o kojima se sada rešava, a i u praksi jeste najveći deo oduzete imovine i podnetih zahteva upravo ova vrsta imovine.

Od samog donošenja Zakona do danas susrećemo se sa više tumačenja, od tog da se komasirano zemljište ne može uopšte vratiti, do toga da se vraća u punom obimu ili ono zemljište koje je oduzeto ili ono koje je umesto toga izašlo iz postupka komasacije.

Stav zakonodavca po kome, naravno, postupa Agencija za restituciju jeste da zemljište koje je izašlo iz komasacije, umesto onog državnog zemljišta koje je bivšem vlasniku oduzeto, zapravo predstavlja to isto zemljište i da takvo vraćanje ne predstavlja zamensku restituciju, odnosno supstituciju, koju ovaj Zakon ne poznaje, što je još jedan njegov veliki nedostatak, posebno imajući u vidu da Zakon o vraćanju (restituciji) imovine crkvama i verskim zajednicama poznaje takav način vraćanja, a imovina je oduzimana po istim zakonima i crkvama i građanima.

Ovakav stav Agencije proizilazi iz toga da čak i da imovina nije oduzeta bivšem vlasniku, ona bi ušla u komasaciju i on bi dobio drugo poljoprivredno zemljište iz komasacione mase, što je donekle u suprotnosti sa stavom Agencije za restituciju, da se ne radi o naknadno pronađenoj imovini, jer ako se ne radi o naknadno pronađenoj imovini, onda nikakvog smisla nema ni utvrđivati njen sled od oduzimanja bivšem vlasniku do danas.

Kao pitanje se takođe postavlja da li treba naturalno vratiti svo oduzeto komasirano zemljište ili samo ono koje je u komasaciju ušlo kao državno, jer

često je pre komasacije deo tog zemljišta nadeljen npr. kolonistima i bezemljašima, pa se postavlja pitanje da li i takvo raspolaganje može biti osnov za izuzimanje određene imovine od naturalnog vraćanja, posebno imajući u vidu da se zemljište kojim je ranije na pravno valjan način raspolagano, a koje nije ušlo u komasaciju, ne vraća naturalno.

U samim postupcima restitucije javni pravobranioци izjavljuju žalbe protiv rešenja donetih na ovakav način, a na osnovu veštačenja, pa čak nakon drugostepenog postupka, pokreću i upravne sporove.

Restriktivno tumačenje odredaba o naturalnom vraćanju ne samo da bi oštetilo podnosiоce zahteva koji potražuju zemljište, već bi istovremeno oštetilo i one koji očekuju obeštećenje za oduzetu imovinu, s obzirom na to da se jedna ukupna vrednost 2 miliona evra deli na sve podnosiоce zahteva, obrnuto proporcionalno umanjujući, u odnosu na ukupnu vrednost imovine za obeštećenje.

Ovakva odredba Zakona, kojom je postavljen ukupni limit obeštećenja demotiviše državu da daje prioritet naturalnom vraćanju, jer joj se svakako obaveze kroz obeštećenje neće time uvećavati, a samo će nevraćanjem imovine u naturalnom obliku, zadržati i tu imovinu.

6. DRUGE MANJKAVOSTI

Bitan nedostatak Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju je krug onih kojim imovina može biti vraćena ili mogu biti obeštećeni, pa među ostalima van tog kruga se našla i Advokatska komora Vojvodine. Maksimalno je sužena i mogućnost vođenja postupka u kome bi se čak i pokušalo ostvarenje ovog prava Komore, zbog samog postupka predaje zahteva, koji predstavlja još jedan nedostatak ovog zakona, jer zahtevi su predavani u Pošti i zaprimala su ih potpuno nestručna lica, a moguće je bilo predati zahtev samo na propisanim obrascima, od kojih nijedan ne poznaje mogućnost unosa advokatskih komora, lekarskih komora, Crvenog krsta... Nema nijednog razloga zašto i ovakvim oblicima organizovanja ne bi bila vraćana oduzeta imovina, kada je već po zakonu predviđeno da se vraća zadužbinama i to bez ikakvog vrednosnog određenja kojim zadužbinama, pa je nejasno zašto bi javni interes nalagao nevraćanje imovine npr. advokatskim komorama.

Pribavljanje dokumentacije, odnosno pribavljanje akta o podržavljenju, jedna je od najvećih poteškoća u sprovođenju ovog zakona. Akt o podržavljenju po Zakonu predstavlja obavezni prilog zahtevu za vraćanje oduzete imovine i bez tog priloga Agencija za restituciju zahtev odbacuje, a sada nakon isteka roka za predaju zahteva, podnosilac zahteva gubi pravo na vraćanje oduzete imovine. Radi se o zakonskoj odredbi, koja bi u postupku izmena i dopuna

Zakona morala biti ispravljena, jer ne može štetne posledice snositi zakonski naslednik, odnosno podnosilac zahteva, koji je podneo zahtev svim nadležnim organima zaduženim za čuvanje arhivske građe, ali je od svih dobio negativan odgovor, posebno ako ima nedvosmislenih posrednih dokaza o oduzimanju i to i precizno o predmetu oduzimanja kroz neke druge dokumente, stare posedovne listove ili npr. referate.

Agencija veoma često od podnosioca zahteva traži i dokumentaciju koja ne predstavlja obaveznu dokumentaciju, koja mora biti predata uz zahtev, pa se postavlja pitanje kada počinje da teče rok za rešavanje predmeta od 6 meseci ili od godinu dana, odnosno kada se može smatrati da je zahtev kompletiran, pa samim tim kada počinju da teku rokovi za tzv. čutanje uprave.

Poteškoće postoje i u citiranoj odredbi o pravu preče kupovine, koju javni beležnici tumače kumulativno, pa traže dokaz o odricanju od prava preče kupovine ili isteku roka od dostavljanja predloga i od Republike i od autonomne pokrajine i od jedinice lokalne samouprave, što je potpuno pogrešno, jer reč „odnosno“, inače, a i u ovoj zakonskoj odredbi ima značenje „ili“, posebno imajući u vidu da je samo jedan od navedenih mogao biti titular i obveznik vraćanja oduzete imovine.

Pitanje pravne prirode vraćene imovine se proteže i dalje od samog postupka vraćanja oduzete imovine, pa poreske uprave u pojedinim lokalnim samoupravama idu toliko daleko, da smatraju da postoji osnov za razrezivanje poreza na kapitalnu dobit, što je, naravno, neodrživo, ali stvara dodatne poteškoće u ostvarivanju prava korisnika vraćanja.

Svemu ovome trebalo bi dodati i praksu Agencije za restituciju da u izrekama usvojajućih rešenja koristi termin „vraća se...“, iz čega jasno proizilazi i pravna priroda ove imovine, odnosno da se zapravo radi o restituciji, a što bi trebalo da utiče i na niz drugih zakonskih rešenja i tumačenja Zakona.

7. ZAKLJUČAK

Ideja o restituciji je proizvod više ekonomskih, političkih, istorijskih, pa i pravnih činilaca, jer u životno dugom, ali istorijski veoma kratkom periodu je došlo do promene osnovnih ekonomskih principa. Promovišući principe jednakosti, socijalizma i samoupravljanja imovina je oduzimana prvenstveno zbog vlasničkih limita (maksimumi zemlje, „imaš kuću vrati stan“ i sl.), da bi posle nekoliko decenija došlo do ukidanja tih limita i bogaćenja pojedinaca preko istih tih limita, a često i na račun iste te oduzete imovine. Ovakvo stanje je jasno pokazalo da je neophodno da se država jasno odredi prema privatnoj svojini i pravu na nasleđivanje, kao osnovnim tekovinama savremene civilizacije, te se ogradi od državnog intervencionizma, kakav je postojao u socijalističkim

društvima. Pored toga, donošenje Zakona o restituciji predstavljalo je i jednu od obaveza naše države, koje je preuzela radi učlanjenja u Savet Evrope i radi pristupnih pregovora za članstvo u Evropskoj uniji, a ta obaveza prvenstveno proizilazi iz jednog od osnovnih pravnih načela – načela pravičnosti, koga svakako ne bi bilo da ista država, bez ikakvog razloga izvrši „prelivanje imovine“ od jedne ka drugoj društvenoj grupi.

Upravo iz svih ovih razloga pri tumačenju Zakona o vraćanju oduzete imovine bi trebalo imati u vidu sve razloge donošenja samog Zakona, pa ga prevashodno u tom smilu i tumačiti.

Potpuno je jasno da očekivanja bivših vlasnika i njihovih naslednika o restituciji u punom obimu neće biti zadovoljena ovim zakonom, ali svakako su neophodne izmene i dopune Zakona, te drugačija njegova tumačenja, koja će doprineti tome da se barem ne izgubi smisao svih ovih postupaka, makar onoliko koliko je to moguće nakon ovoliko proteklog vremena od prvih ekonomskih reformi i u ovakvom trenutku.

Na kraju, nepravedno bi bilo ne uočiti jasnu nameru i težnju pojedinaca u Agenciji za restituciju da Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju tumače u kontekstu i cilju u kome je Zakon i donet, dakle u korist korisnika vraćanja i prioritetnog naturalnog vraćanja, ali isto to se ne može reći za druge državne organe, koji učestvuju u vođenju ovog postupka i u kreiranju i menjanju samog zakonskog okvira.

IZVORI

Zakon o načinu i uslovima priznavanja prava i vraćanju zemljišta koje je prešlo u društvenu svojinu po osnovu poljoprivrednog zemljišnog fonda i konfiskacijom zbog neizvršenih obaveza iz otkupa poljoprivrednih proizvoda (*Službeni glasnik RS*, 41/1991, 44/1991 i 4/1992).

Zakon o privatizaciji (*Službeni glasnik RS*, br. 38/2001, 18/2003, 45/2005, 123/2007, 123/2007. – dr. zakon, 30/2010. – dr. zakon, 93/2012, 199/2012, 51/20124 i 52/2014. – odluka US).

Zakon o prijavljivanju i evidentiranju oduzete imovine (*Službeni glasnik RS*, br. 45/2005).

Zakon o vraćanju (restituciji) imovine crkvama i verskim zajednicama (*Službeni glasnik RS*, br. 46/2006).

Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju (*Službeni glasnik RS*, br. 72/2011, 108/2013, 142/2014 i 88/2015. – odluka US).

Zakon o nasleđivanju (*Službeni glasnik RS*, br. 46/95, 101/2003, odluka US RS 6/2015).
Ustav RS (*Službeni glasnik RS*, br. 48/2006).

Praksa advokatske kancelarije autora teksta.

RESTITUTION. Range and practice

Srdjan Dobrosavljev, Attorney at law in Novi Sad

S u m m a r y

As the time passes from the confiscation of the property, and on the basis of the regulations listed in the Law on property Restitution and Compensation, the possibility to achieve the basic purpose of this law has been diminished, due to legal and factual changes in relation to the property, and change of generations. Additional reasons for the less equitable restitution consist in the lack of exact legal provisions, sometimes in the wrong legal solutions, which are further aggravated by the wrong and restrictive interpretations. In rare moments this Law has been interpreted in the spirit of the reasons for which it has been adopted thanks to the proper attitude of individuals and certain state authorities involved in the process, and the priority has been given to the return of property in general, and especially to natural restitution of property, rather than giving different formal reasons to reject the applicant.

Keywords: restitution, legal heirs, redistribution of land, natural restitution, the legal nature of property and the prohibition of alienation