

UDK: 347.232(497.11)
DOI: 10.5937/PDSC24205S

Jasna Selaković

*Student doktorskih studija, Agencija za restituciju, Novi Sad,
e-mail: jasna979@gmail.com*

SISTEM PRAVNIH PROPISA KOJIMA SE UREĐUJE RESTITUCIJA U REPUBLICI SRBIJI: IZMEĐU OPŠTEG I POSEBNOG

Apstrakt:

Pravni sistem u Republici Srbiji je, prema izričitoj ustavnoj normi iz člana 4, stav 1 Ustava, jedinstven, dok se članom 194 i 195 Ustava uređuje pitanje hijerarhije opštih pravnih akata, a bez koje hijerarhije ne možemo govoriti o jedinstvu pravnog poretka. Kreirajući sistem pravila koji će uređivati datu oblast, zakonodavac bi morao težiti tome da među različitim zakonskim i podzakonskim propisima u okviru te oblasti nema znatnih odstupanja i međusobno suprotstavljenih pravnih normi, već da postoji jedan zaokružen i skladan sistem pravnih normi koji sveobuhvatno reguliše jednu oblast društvenog života. Međutim, kako taj visoki cilj nije uvek moguće niti lako ostvariti, od davnina postoje pravila kojima se sukobi pravnih normi iz različitih propisa rešavaju – *lex posterior derogat legi priori*; *lex specialis derogat legi generalis*; *lex superior derogat legi inferiori*. Ipak, imajući u vidu zakonodavnu hronologiju u pogledu regulisanja restitucije oduzete imovine, u ovoj oblasti pravnog regulisanja primena pomenutih pravila može biti upitna i problematična. Ovo zbog toga što je zakonodavac, rukovođen prevashodno vanpravnim pobudama, odlučio da oblast restitucije imovine uredi fragmentarno, i to tako što je prvo doneo specijalne zakone, koji su se odnosili na samo određene uže krugove subjekata, da bi nekoliko godina kasnije doneo “opšti” zakon kojim uređuje restituciju oduzete imovine i obeštećenje, pa je tako stvorena situacija gde je *lex generalis* ujedno i *lex posterior*, a *lex specialis* je *lex prior*. Ovaj rad će sagledati sistem normi koje uređuju restituciju oduzete imovine, međusobne odnose zakonskih tekstova koji uređuju ovu oblast, kao i posledice koje su različiti zakonodavni pristupi imali ili mogli imati.

Ključne reči: *restitucija; pravni sistem; opšti zakon; poseban zakon*

Uvodne napomene – istorijski kontekst restitucije u Republici Srbiji

Potreba za sprovođenjem postupaka restitucije oduzete imovine i obeštećenja u svim državama u kojima se javlja posledica je svojevremenog opredeljenja tih država (i naroda) za socijalistički oblik društvenog uređenja, pa se, u tom smislu, pitanje restitucije i obeštećenja ni ne javlja u zapadnim demokratijama. Naime, po završetku Prvog i Drugog svetskog rata, na teritoriji Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, Kraljevine Jugoslavije, a potom i Federativne Narodne Republike Jugoslavije, da bi se oporavile ratom opustošene zemlje, primenjivane su različite privredno-političke mere, a koje su podrazumevale i preraspodelu imovine u korist onih pojedinaca koji su bili bez zemlje, kao i poljoprivrednih organizacija, odnosno društva u celini. Tako je došlo do neopravdanog i nepravičnog oduzimanja imovine određenom licu, grupi građana ili čitavoj klasi društva.¹

Ispravno Babić² ističe da bi se na pravi način razumeo sam pojam i značaj restitucije, neophodno je razmotriti kakvi su svojinsko-pravni odnosi vladali u Srbiji krajem 19. i tokom 20. veka, odnosno u periodu koji je neposredno prethodio oduzimanju privatne imovine. Naime, restituciji su prethodile agrarna reforma, nacionalizacija, konfiskacija i eksproprijacija, sve kao različiti oblici oduzimanja imovine od privatnih subjekata. Agrarna reforma obuhvata mere koje preduzima država u cilju menjanja društvenih odnosa u sferi poljoprivrede, jačanjem i osposobljavanjem individualnih poljoprivrednih gazdinstava za savremenu proizvodnju. U užem smislu, agrarna reforma je skup mera kojima se menjaju svojinski odnosi na poljoprivrednom zemljištu, intervencijom države.³ Nadalje, najjednostavnije rečeno, nacionalizacija je mera javne vlasti kojom se vlasništvo i uprava nad pojedinim ili svim preduzećima u okviru određene privredne ili industrijske grane prenose u državnu ili društvenu svojinu, a čime prestaje pravo svojine, kao i svako drugo imovinsko pravo određenih subjekata nad tim preduzećima i njihovom imovinom. Nadalje, konfiskacija je mera države koja obuhvata oduzimanje imovine potpuno ili delimično, bez naknade i prenošenje u državnu ili društvenu svojinu, na osnovu krivičnih ili administrativnih propisa.⁴ Sekvestracija je mera privremenog oduzimanja uprave nad celokupnom imovinom ili delom imovine

¹ Kotogan, L.J. (2014). Analiza zemljišnih reformi posle Drugog svetskog rata na teritoriji opštine Kikinda, Novi Sad: Fakultet tehničkih nauka, str. 28.

² Babić, I., (2002). Obveznici vraćanja (obeštećenja) oduzetih imovinskih prava. *Pravni život*, 50 (10), str. 269.

³ Davidović M., Trifković M. (2016). Uporedna analiza oblika svojine na poljoprivrednom zemljištu Sjevernobanatskog okruga, Zbornik radova Fakulteta tehničkih nauka, 31 (8), str. 1514; za opširniju analizu i pregled pojave agrarne reforme videti umesto svih: Lekić, B., (2002). Agrarna reforma i kolonizacija u Jugoslaviji 1918-1941. Beograd: Službeni list.

⁴ Šoškić, B. (1995) Društvena svojina i modeli njene transformacije, *Luča* 12 (1-2), str. 94.

Sistem pravnih propisa kojima se uređuje restitucija u Republici Srbiji: između opšteg i posebnog
lica za koje postoji osnovana pretpostavka da će protiv njega biti izrečena
konfiskacija i prenošenje te uprave na državni organ, nadležan za upravu državnom
imovinom, u cilju obezbeđenja imovinskih interesa države.⁵ Na sve ove načine je,
formalno ili faktički (bez kakvog pravnog akta) tadašnja javna vlast prinudno
oduzimala nepokretnosti koje su do tog momenta bile u svojini privatnih subjekata i
prenosile ih u državnu ili društvenu svojinu.

Logično, društvene promene, odnosno promene u društvenom poretku i
prelasku na socijalistički poredak i plansku privredu, nužno su pratile promene u
pravnom poretku koji je morao da predvidi i sadrži instrumente za realizaciju
političkih i ideoloških ideja i težnji tadašnje socijalističke uprave.⁶ Zato, celim nizom
propisa: zakonskih akata, podzakonskih akata, dekreta (odluke, ukazi, uredbe
različitih organa i tela) i dr. po dolasku socijalističkog režima na vlast, Srbiju (kao
deo tadašnje FNRJ i SFRJ) pogodile su i nacionalizacija i konfiskacija, a aktivno je
sprovođena i agrarna reforma, dok je prava, zakonita i formalna eksproprijacija retko
sprovođena.

Nepokretnosti i druga imovina su mahom oduzimane bez naknade, a ponekada
i bez kakvog formalnog akta.⁷ Lista propisa kojima je oduzimano ili ograničavano
pravo na privatnu svojinu sadržana je u aktuelnom Zakonu o vraćanju oduzete
imovine i obeštećenju⁸ (dalje: Zakon o restituciji ili ZR), i broji tačno 41 propis –
zakona, odluka, uredbi, ukaza i sl. donetih od 1945. godine pa sve do kraja šezdesetih
godina dvadesetog veka.

⁵ Davidović, M., Trifković M., Kuburić M. (2017). Restitucija u Srbiji. *Zbornik radova Građevinskog fakulteta*, 32, str. 74; Pored ovih oblika oduzimanja imovine, imovina je od privatnih lica oduzimana i putem eksproprijacije. Međutim, Davidović i Trifković ispravno zapažaju da je ranije važećim Osnovnim zakonom o eksproprijaciji iz 1947. godine, opšti interes za eksproprijaciju bio definisan na toliko širok način da je gotovo svaka nepokretnost mogla da potpadne pod domašaj ovog zakona, te da je, iako zakonom formalno predviđena, naknada za eksproprijisane nepokretnosti bila stvarno isplaćivana u neznatnom broju slučajeva; Davidović, M., Trifković, M. (2016). Uporedna analiza oblika svojine na poljoprivrednom zemljištu Sjevernobanatskog okruga, *Zbornik radova Fakulteta tehničkih nauka*, 31 (8), str. 1514.

⁶ Opšte je poznato da su ove promene u pravnom poretku države bile drastične i radikalne. Ceo korupus normi javno-pravnog karaktera je bio izbrisan jer je novo društveno i državno uređenje zahtevalo i novi pravni sistem koji će takvom uređenju pogodovati i koji će takvo uređenje moći da iznese i da mu da elemente legaliteta i legitimiteta. S druge strane, principijelno posmatrano, ni privatno-pravne oblasti nisu bile pošteđene. Donošenjem *Zakona o nevažnosti pravnih propisa donetih pre 6. aprila 1941. godine i za vreme neprijateljske okupacije* težilo se potpunom brisanju, odnosno potpunom pravnom diskontinuitetu sa prethodnim poretkom i državnim uređenjem. To se, pak, pokazalo praktično nemogućim. Međutim, problemi stvoreni pokušajem potpunog diskontinuiteta nadžveli su i socijalistički sistem i njegove kreatore, te opstaju i žive čak i danas.

⁷ Samardžić, S. (2012). Naturalna restitucija u Srbiji – period gestacije. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 46 (4), str. 444.

⁸ Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju, *Službeni glasnik RS*, br. 72/11, 108/13, 142/14, 88/15 - odluka US, 95/18 i 153/20.

Zakonodavno regulisanje postupka restitucije u Republici Srbiji

Restitucija, osim što, kao pojava i mehanizam, konačno koriguje višedecenijsku nepravdu koju je tadašnja država učinila prema svojim građanima, predstavlja, takođe, jednu od ključnih sistemskih promena koja je prouzrokovana delovanjem kako spolja, tako i iznutra. Bez uvođenja pravičnog i efektivnog mehanizma restitucije, ne bi bilo političkog, pravnog i društvenog raskida sa ranijim socijalističkim sistemom, što se može videti i iz izveštaja Evropske komisije koja restituciju ubraja među deset glavnih uslova za brži napredak Srbije ka članstvu u Evropskoj uniji.⁹

Podstaknut kako unutrašnjim zahtevima i pritiscima, ali i zahtevima i pritiscima koji su dolazili iz Evropske unije,¹⁰ snažno uslovljavajući evropski put Srbije donošenjem (i sprovođenjem) postupka restitucije oduzete imovine, domaći zakonodavac je bio prinuđen da preduzme zakonodavne mere u regulisanju restitucije oduzete imovine i obeštećenja.

Iz tih razloga, domaći zakonodavac prvo, 2005. godine, donosi Zakon o prijavljivanju i evidentiranju oduzete imovine¹¹ koji će mu predstavljati zakonodavnu platformu i svojevrsan pravni osnov za donošenje svih budućih zakonskih rešenja koji će adresovati pitanje restitucije i obeštećenja za oduzetu imovinu. Tako, koristeći se članom 10 tog Zakona kao osnova, domaći zakonodavac 2006. godine donosi prvi zakonski tekst koji se neposredno odnosi na restituciju imovine – Zakon o vraćanju (restituciji) imovine crkvama i verskim zajednicama. Domašaj ovog zakona, u pogledu kruga subjekata, odnosno korisnika prava na restituciju, bio je ograničen – *ratione personae* zakona su bile samo crkve i druge verske zajednice, dok se opšte građanstvo i privredni subjekti nisu mogli pozivati niti koristiti ovim zakonom.

⁹ Izveštaj o napretku Srbije za 2010. godinu, radni dokument osoblja Evropske komisije, Brisel, str. 54, 2010; Evropska komisija je duži vremenski period apelovala na domaće vlasti da usvoje normativni okvir za vraćanje oduzete imovine ranijim vlasnicima. Iako Evropska unija nije izričito opredelila restituciju kao uslov ubrzanja ili uspešnog zaključenja procesa pregovora oko pristupa Srbije Evropskoj uniji, jasno je da je EU na ovo pitanje posmatrala, a i dalje posmatra pitanje restitucije u širem kontekstu vladavine prava i poštovanja međunarodnih standarda ljudskih prava – pre svega Evropske konvencije o ljudskim pravima. Neko bi mogao reći da je Srbija, pod snažnim pritiskom Evropske unije, a posle objavljivanja navedenog izveštaja iz 2010. godine, konačno, u 2011. godini, donevši Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju, donela normativni okvir za uređenje pitanja vraćanja oduzete imovine.

¹⁰ Predlagač Zakona o vraćanju (restituciji) imovine crkvama i verskim zajednicama je, u glavi VII Obrazloženja predloga, eksplicitno naveo da će se usvajanjem tog zakona ubrzati put Srbije ka članstvu u Evropskoj uniji, te da je, samim tim, i efekat zakona, u nekoj meri, spoljnopolitički.

¹¹ “Službeni glasnik RS“, br. 45/05

Tek će pet godina kasnije, 2011. godine, pod snažnim pritiskom Evropske unije¹², domaći zakonodavac doneti “opšti” Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju, kojim će definitivno, na generalni način, regulisati pitanje restitucije i obeštećenja, koji se primenjuje na fizička i pravna lica, izuzev crkava i verskih zajedica. Međutim, videćemo, zakonodavac će u ovom zakonskom tekstu u izvesnoj meri odstupiti od polaznih osnova i osnovnih principa koje je imao na umu prilikom donošenja zakona iz 2006. godine, a efekat čega jeste da su privatni subjekti stavljeni u donekle nepovoljniji pravni položaj od crkava i verskih zajednica prilikom ostvarivanja prava na povraćaj svoje imovine.

Na posletku, prihvatajući realnu sliku da znatan broj žrtava Holokausta nema žive potomke niti naslednike, domaći zakonodavac je opredelio da posebnim zakonom uredi pitanje vraćanja imovine koja je pripadala žrtvama Holokausta, a koji nisu imale, odnosno nemaju žive zakonske naslednike. Stoga, 2016. godine, dakle pet godina nakon donošenja “opšteg” Zakona o restituciji i deset godina nakon donošenja prvog restitucionog zakona, domaći zakonodavac je, donošenjem Zakona o otklanjanju posledica oduzimanja imovine žrtvama Holokausta koje nemaju živih zakonskih naslednika, zaokružio sistem propisa kojima se uređuje pitanje restitucije oduzete imovine i obeštećenju za imovinu koja je privatnim subjektima, po raznim osnovama, formalno ili faktički oduzimana u periodu od 1941. godine. Iako imovina oduzeta žrtvama Holokausta nije neposredno radnja vlasti tadašnje države, zakonodavac je opredelio da niko ne može profitirati iz takvog akta, univerzalno osuđenog od strane celokupnog sveta, pa se imovina mora vratiti.¹³

Sa procesnog aspekta, pak, nesporno je da se postupak vraćanja oduzete imovine, ili postupak ostvarivanja prava na obeštećenje, bez obzira na subjekat koji zahtev ističe i zakon po kom se postupak vodi, rešava pred Agencijom za restituciju, kao jedinim nadležnim organom uprave za odlučivanje u ovim upravnim stvarima u prvom stepenu. Stoga, kao procesni zakon, uvek će se primenjivati Zakon o opštem upravnom postupku¹⁴ (ZUP). Međutim, primena ZUP-a nije apsolutna. Naime, svaki od navedena tri restitucionalna zakona sadrži i procesna pravila, odnosno pravila koja se odnose na postupak odlučivanja po zahtevu za vraćanje imovine ili obeštećenje, a koja pravila se razlikuju od onih procesnih pravila sadržanih u ZUP-u. U takvoj situaciji kada ZUP i neki restitucionalni zakon uređuju isto pitanje na različite načine,

¹² Videti *supra* note 9.

¹³ Interesantno je primetiti da je u stavu 2 člana 2 ovog zakona, parlament opredelio da se izrazi upotrebljeni u tom zakonu imaju tumačiti isključivo kao izražavanje saosećanja, solidarnosti i razumevanja Republike Srbije za stradanje jevrejskog naroda na njenoj teritoriji tokom neprijateljske okupacije, odričući svaku odgovornost Republike Srbije za strahovite patnje i štetu nanetu žrtvama Holokausta i drugim žrtvama nacizma na njenoj teritoriji, u uslovima neprijateljske okupacije.

¹⁴ Zakon o opštem upravnom postupku, Sl. glasnik RS, br. 18/16, 95/18 – autentično tumačenje i 2/23 – odluka US.

primeniće se odredba restitucionog zakona, kao specijalnog propisa.¹⁵ Međutim, načelo primene specijalnog propisa u pojedinim pitanjima upravnog postupka nije bez ograničenja, nego se primena mora kretati u parametrima koji su postavljeni članom 3 ZUP-a, a koji omogućava se posebnim zakonima urede *samo pojedina* pitanja upravnog postupka, kada je to neophodno zbog specifičnosti upravne oblasti, pri čemu propisivanje posebnih pravila upravnog postupka moraju biti “u saglasnosti sa osnovnim načelima određenim ovim zakonom” i samo ako se time “ne smanjuje nivo zaštite prava i pravnih interesa stranaka zajemčenih ovim zakonom.”¹⁶ Zato, prilikom odlučivanja po zahtevu, u upravnom postupku, Agencija za restituciju, kao organ koji odlučuje o zahtevima u prvom stepenu, mora voditi računa ne samo o posebnim pravilima postupka sadržanim u restitucionim propisima, već i o osnovnim načelima i opštim pravilima upravnog postupka.

Iz svega iznetog sledi da se sistem pravnih propisa kojima se uređuje oblast restitucije oduzete imovine i obeštećenja u Republici Srbiji sastoji od: 1) Zakona o prijavljivanju i evidentiranju oduzete imovine; 2) Zakona o vraćanju (restituciji) imovine crkvama i verskim zajednicama; 3) Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju; 4) Zakona o otklanjanju posledica oduzimanja imovine žrtvama Holokausta koje nemaju živih zakonskih naslednika; 5) Zakona o opštem upravnom postupku.

¹⁵ Tako, članom 5, stav Zakona o vraćanju (restituciji) imovine crkvama i verskim zajednicama propisuje da se “prava i obaveze iz ovog zakona ostvaruju u skladu sa zakonom kojim se uređuje opšti upravni postupak, ako ovim zakonom nije drukčije određeno.” Zakon o restituciji, takođe, u članu 11, stav 1, propisuje da se “postupak po zahtevu sprovodi po odredbama ovog zakona. Na pitanja koja nisu uređena ovim zakonom primenjujuće se odredbe zakona kojim se uređuje opšti upravni postupak.” Na posletku, članom 6, stav 1 i 2 Zakona o otklanjanju posledica oduzimanja imovine žrtvama Holokausta koje nemaju živih zakonskih naslednika propisano je da “(1)Vraćanje imovine u naturalnom obliku sprovodi se u skladu sa ovim zakonom i Zakonom o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju. (2) Na pitanja koja nisu uređena ovim zakonom i Zakonom o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju primenjujuće se shodno odredbe zakona kojim se uređuje opšti upravni postupak.” Ovde se, dakle, vidi da je Zakon o otklanjanju posledica ne “običan” specijalni zakon, već je on specijalniji u tom smislu što će se, prilikom odlučivanja o zahtevu, na prvom mestu primeniti odredbe tog zakona, a na sva pitanja koja nisu uređena tim pitanjem primeniće se odredbe Zakona o restituciji, a tek, na trećem mestu, ukoliko odgovarajuće odredbe nema ni u tom zakonu, primeniće se ZUP. Iz toga sledi da je zakonodavac utvrdio direktnu vezu između Zakona o restituciji i Zakona o otklanjanju posledica, gde je Zakon o restituciji *lex generali*, a Zakon o otklanjanju posledica *lex specialis*. Ovakve veze niti upućivanja nema kada su u pitanju Zakon o restituciji i Zakon o vraćanju (restituciji) imovine crkvama i verskim zajednicama.

¹⁶ Za više o odnosu pravila opšteg i posebnih upravnih postupaka videti: Lončar, Z. (2016). Posebni upravni postupci. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 50 (4), str. 1231-1249.

Odnos i razlike u normativnom regulisanju restitucije između različitih zakonskih tekstova

Kako su zakonski tekstovi iz sistema propisa koji se odnose na oblast restitucije donošeni u različite periode, ali i u različitim društvenim i političkim klimama, to oni sadrže drugačija rešenja i drugačije pristupe pojedinim pitanjima, pri čemu se ponekad jedna grupa subjekata stavlja u povlašćeniji položaj u odnosu na drugu grupu. Takođe, kako je „opšti“ restitucionni zakon donet pet godina nakon donošenja prvog specijalnog zakona iz te oblasti, to se može javiti i pitanje njihovog međusobnog odnosa.

Govoreći o različitim normativnim rešenjima i pristupima, treba posebno istaći one razlike između dva glavna zakonska teksta u oblasti restitucije – Zakona o restituciji i Zakona o vraćanju imovine crkvama i verskim zajednicama. Prva razlika se odnosi na vremenski period za koji se može zahtevati vraćanje imovine. Naime, Zakon o restituciji postavlja početni datum – 9. Mart 1945. godine, dok Zakon o vraćanju oduzete imovine crkvama i verskim zajednicama takav rok ne poznaje.¹⁷ Privatni subjekti, dakle, svoj zahtev mogu podneti samo za imovinu koja im je oduzeta počev od 9. marta 1945. godine. S druge strane, kada su u pitanju crkve i verske zajednice, zakonom (član 1) je opredeljeno da se zakon odnosi na imovinu oduzetu crkvama i verskim zajednicama „primenom propisa o agrarnoj reformi, nacionalizaciji, sekvestraciji i drugih propisa koji su doneseni i primenjivani u periodu od 1945. godine, **kao i svim drugim aktima kojima je vršeno oduzimanje te imovine, bez tržišne naknade** (podvukao autor).” Odredba se može shvatiti tako da je zakonodavac široko odredio koja je to imovina crkava i verskih zajednica koje podležu restituciji: 1) imovina oduzeta primenom propisa o agrarnoj reformi, nacionalizaciji, sekvestraciji i drugih propisa koji su doneseni i primenjivani u periodu od 1945. godine i 2) imovina koja je oduzeta drugim aktima kojima je vršeno oduzimanje imovine, bez tržišne naknade – pri čemu nije opredeljen početni datum.¹⁸

¹⁷ Iako u pravnoj teoriji ne postoje neslaganja u pogledu ustavnopravne neprihvatljivosti uspostavljanja početnog datuma, odnosno razlikovanja jedne grupe bivših vlasnika u odnosu na drugu grupu bivših vlasnika, Ustavni sud Srbije je svojim Rešenjem br. IUz-429/2011, od 18.04.2013. godine, našao da postavljanje takvog datuma, i implicitnog razlikovanja različitih subjekata u pogledu ostvarivanja prava na vraćanje imovine, nije suprotno Ustavu Republike Srbije, čime je definitivno zatvorio ovo pitanje.

¹⁸ Neko bi mogao da argumentuje da se i deo rečenice nakon zapete odnosi na druge akte koji su, takođe, doneti u periodu od 1945. godine, ali nam se čini da se takvo tumačenje ne može prihvatiti. Naime, da je bila namera zakonodavca da obuhvati propise o agrarnoj reformi, nacionalizaciji, sekvestraciji i drugih propisa koji su doneseni i primenjivani, kao i druge akte u periodu od 1945. godine, tada bi, jezički i nomotehnički posmatrano, deo rečenice koji se našao iza zapete morao naći isred reči “u periodu od 1945. godine.” Iako se možda ne radi o pravoj nameri zakonodavca, već o nespretnoj formulaciji, to ipak ne opravdava ovakav pristup. Sledstveno, pošto je zakonodavac dva osnovna oduzimanja imovine odvojio zapetom gde je samo jedan deo uslovio i vremenskim elementom –

Posledica ovakvog pristupa domaćeg zakonodavca je ta da je pravo na povraćaj oduzete imovine privatnih subjekata (građana i privrednih subjekata) restriktivnije postavljeno nego što je to učinjeno u odnosu na crkve i verske zajednice za koje početni trenutak nije predviđen.

Drugo, imajući u vidu činjenicu da restitucija, kao klasični pravni institut, označava uspostavu ranijeg stanja u imovini nekog lica, onakvog kakvo je bilo pre nekog štetnog događaja, odnosno akta oduzimanja i odnosi se, pre svega, na vraćanje imovine u naturalnom obliku¹⁹ to je logično da primarna bude naturalna restitucija. Oba zakonska teksta uspostavljaju prioritet naturalne restitucije.²⁰ Međutim, ono što zakonodavac neopravdano čini jeste propisivanje mogućnosti naturalne supstitucije kada su u pitanju crkve i verske zajednice, kao i njihove zadužbine, kao stranke u postupku restitucije, dok takva mogućnost ne postoji za fizička lica i druge eventualne stranke u postupku – njima na raspolaganju stoji ili naturalna restitucija ili novčano obeštećenje.²¹ Prema „opštem“ Zakonu o restituciji, oblici restitucije uključuju vraćanje imovine *in natura*, kao i obeštećenje koje se sprovodi delom u novcu, a delom putem državnih obveznica (član 8 i 9 Zakona). Međutim, Zakon o restituciji isključuje naturalnu supstituciju kao oblik vraćanja imovine, čime je kreirana pravna nejednakost među subjektima koji imaju pravo restitucije, a što se teško može opravdati legitimnim razlozima.²² Naime, protekom vremena, oduzeta imovina često više ne postoji u svom prvobitnom obliku, što znači da bi pravo na supstituciju dovelo crkvu i verske zajednice u povoljniji položaj u odnosu na ostale korisnike restitucije koji mogu jedino dobiti državne obveznice, a usled čega će biti potrebne godine kako bi se ostvarilo puno obeštećenje. U svakom slučaju, ako se jednoj grupi korisnika daje pravo na zamenu oduzete nepokretnosti drugom, dok su drugi korisnici takve mogućnosti lišeni, čini nam se potpuno jasnim da se prva grupa subjekata nalazi u privilegovanom položaju, a za ovakvo pravno razlikovanje ne

počev od 1945. godine – to, prema našem mišljenju, vremenski uslov “počev od 1945. godine” se ne primenjuje na situacije kada je imovina od crkve ili verske zajednice oduzeta “drugim aktima kojima je vršeno oduzimanje imovine, bez tržišne naknade.”

¹⁹ Jugović, A., (2009). Restitucija kao vrednosna prekretnica u demokratiozaciji srpskog društva u: Jovica Trkulja, et. al. (urednik) *Rehabilitacija i restitucija u Srbiji* – zbornik radova sa okruglog stola, Beograd, Centar za unapređenje pravnih studija, Konores srpskog ujedinjenja, Zadužbina Studenica, str. 289; Mirošević B., (2020). *Denacionalizacija u Republici Srbiji u svetlu prava na mirno uživanje imovine* (doktorska disertacija). Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union, str. 147

²⁰ Član 4 Zakona o vraćanju imovine crkvama i verskim zajednicama propisuje “Oduzeta imovina vraća se, po pravilu, u naturalnom obliku ili se naknađuje u vidu druge odgovarajuće imovine, a tržišna novčana naknada isplaćuje se samo ako vraćanje u naturalnom obliku ili u vidu druge odgovarajuće imovine nije moguće.” S druge strane, članom 8, stav 1 Zakona o restituciji se predviđa “Oduzeta imovina vraća se bivšem vlasniku u svojinu i državinu, a ako to prema ovom zakonu nije moguće, bivši vlasnik ima pravo na obeštećenje.”

²¹ Više u: Veselinov, J. Z. (2017). Pravni položaj bivših vlasnika u postupku restitucije u Srbiji. *Pravo - teorija i praksa*, 34 (1-3), str. 5-8;

²² Ibid.

Sistem pravnih propisa kojima se uređuje restitucija u Republici Srbiji: između opšteg i posebnog postoji održiv pravni osnov niti ustavno opravdanje, jer ono narušava načelo jednakosti – prema različitim licima se postupa drugačije u istim ili bitno sličnim pravnim situacijama.

Treće, krug subjekata koji mogu podneti zahtev za povraćaj imovine je znatno drugačiji u dva zakona. Naime, kako to ističe Veselinov, određenom krugu lica je Zakonom o restituciji, u smislu člana 5, uskraćeno pravo na zahtevanje vraćanja imovine – fondovi, fondacije, legati i pojedine *de facto* zadužbine - dok to nije učinjeno kada su u pitanju crkve i verske zajednice, odnosno fondovi, fondacije i legate koje osnivaju crkve i verske zajednice.²³ Zakon o restituciji, u članu 5 opredeljuje, taksativnim navođenjem, krug subjekata koji imaju pravo na vraćanje imovine ili obeštećenje, kao i, takođe taksativnim navođenjem, krug lica koja nemaju ovo pravo. Međutim, određeni krug subjekata – poput zadužbina i fondacija – nisu obuhvaćeni nijednim taksativnim nabravanjem, ali kako nisu navedeni u grupi subjekata koji imaju pravo na restituciju, to će njihov eventualni zahtev biti odbačen kao nedozvoljen, odnosno podnet od strane neovlašćenog lica. S druge strane, u slučaju Zakona o vraćanju imovine crkvama i verskim zajednicama kao subjekti koji imaju pravo na restituciju izričito se navode zadužbine i fondacije koje su osnovane od strane crkava i verskih zajednica. Čini sam se da je ovakvo propisivanje od strane zakonodavca suprotno ustavnim garancijama jednakosti. Neustavnost ove odredbe može se objasniti činjenicom da, iako su ekonomski interesi i kapaciteti države uticali na oblikovanje zakonskih rešenja, proces restitucije ni u kom slučaju ne bi smeo da bude u suprotnosti sa Ustavom, koji garantuje jednakost svih građana pred zakonom i pravo na ravnopravnu pravnu zaštitu (član 21 Ustava), ali i pravo na mirno uživanje imovine iz člana 58 Ustava.

Kao četvrto se ističe razlika u pogledu propisa kojim je imovina oduzeta, a na koje se odnosi odgovarajući zakon o vraćanju imovine. Naime, dok su u slučaju „opšteg“ Zakona o restituciji taksativno navedeni oni propisi o oduzimanju imovine na koje se taj zakon odnosi (član 2 Zakona o restituciji). S druge strane, Zakon o vraćanju oduzete imovine crkvama i verskim zajednicama ne sadrži taksativnu listu propisa, već je u članu 3, stav 1, tačka 1 sadržana blanketna norma prema kojima se pod propisima „*podrazumevaju propisi AVNOJ-a, DFJ, FNRJ i SFRJ, kao i propisi NR Srbije i SR Srbije, kojima je posle Drugog svetskog rata, po raznim osnovama ili bez osnova, država u sopstvenu korist ili u korist drugih pravnih ili fizičkih lica, oduzimala imovinu od crkava i verskih zajednica.*“ Ovo je primer sveobuhvatnog regulisanja materije restitucije u pogledu propisa kojima je imovina oduzeta, jer se, izbegavanjem taksativnog navođenja, nije sužavao domašaj restitucionog zakona. Opredeljenje zakonodavca da u Zakonu o restituciji predvidi taksativnu listu propisa

²³ Tako, primera radi, Matica srpska nije smatrana licem koje ima pravo na vraćanje imovine u smislu člana 5 Zakona o restituciji, pa je njen zahtev bio odbačen; više u: Veselinov, J. Z. op. cit.

na koje se odnosi, ne može se, s aspekta ustavnog prava i jednakosti pred zakonom, prihvatiti. Naime, ovakvim propisivanjem, zakonodavac je kreirao dve klase bivših vlasnika, te je time jednoj grupi dao veća prava, dok je drugu grupu neopravdano diskriminisao i doveo u nepovoljniji položaj.

Na posletku, govoreći o međusobnom odnosu Zakona o restituciji i Zakona o vraćanju oduzete imovine crkvama i verskim zajednicama, postoji konsenzus da je Zakon o vraćanju oduzete imovine crkvama i verskim zajednicama *lex specialis* u odnosu na „opšti“ Zakon o restituciji. Međutim, suprotno opštim pravilima primene opštih i posebnih zakona, u slučaju nepostojanja odgovarajuće regulative specijalnog zakona neće se primeniti pravila opšteg. Zakon o restituciji se, dakle, ne primenjuje kao supsidijaran Zakonu o vraćanju imovine crkvama i verskim zajednicama. Ovo zbog toga što nijedna odredba Zakona o vraćanju imovine crkvama i verskim zajednicama ne upućuje na primenu ni Zakona o restituciji konkretno, niti na zakon kojim (će) se uređivati ova materija na opšti način. Naprotiv, članom 5, stav 1 tog Zakona je opredeljeno da će se *“na rešavanje pitanja koja nisu uređena ovim zakonom, primeni[t]i odredbe zakona kojima su uređeni svojinskoopravni, obligacioni, stambeni i drugi imovinski odnosi.”* Stavom 2 istog člana se opredeljuje da će se prava i obaveze ostvarivati prema pravilima ZUP-a, ukoliko nije drugačije propisano tim zakonom. Stoga, ne postoji nijedna upućujuća ili drugačija pravna norma tog zakona koja bi uputila ili dozvolila primenu Zakona o restituciji (s obzirom da to nije zakon kojim se uređuju svojinskoopravni, obligacioni, stambeni i drugi imovinski odnosi, u smislu gorepomenutog člana 5 – Zakonom o restituciji ne uređuju se imovinski odnosi, nego utvrđuju prava i obaveze, te propisuje postupak ostvarivanja prava na vraćanje imovine). S druge strane, Zakon o restituciji, kao kasnije doneti zakon, ne sadrži upućujuću ili permissivnu odredbu koja bi omogućila da se ovaj zakon primeni na postupke koji se vode po Zakonu o vraćanju imovine crkvama i verskim zajednicama. Iako se tako kreira nelogičan sistem pravila koji uređuju ovu oblast, ipak se takav izbor zakonodavca može prihvatiti i opravdati prostom činjenicom da bi bilo još više (ustavno)pravno neprihvatljivo da je zakonodavac u zakonu iz 2011. godine predvideo mogućnost da se odredbe tog zakona primenjuju na postupke koji su započeti i vode se prema odredbama važećeg zakona koji je donet pet godina ranije. Da je zakonodavac predvideo takvu odredbu, dao bi, suštinski, Zakonu o restituciji povratno dejstvo, čime bi bila povređena zabrana retroaktivnosti iz člana 197 Ustava. Usled svega toga, ova dva zakona u pravnom poretku više postoje paralelno jedan uz drugi, uređujući istu oblast na različite načine u odnosu na različite subjekte, nego što predstavljaju koncept opšteg i posebnog zakona. Svakako da takvo rešenje nije logično, opravdano niti svojstveno našem pravnom poretku, ali ono je, čini se bilo i jedino moguće u trenutku donošenja zakona, predstavljajući tako samo još jednu u nizu pravnih gimnastika kojima je zakonodavac pribegao regulišući materiju restitucije.

S druge strane, kada je u pitanju odnos Zakona o restituciji, kao opšteg propisa restitucije, i Zakona o otklanjanju posledica oduzimanja imovine žrtvama Holokausta koje nemaju živih zakonskih naslednika, situacija je potpuno jednostavna, logična i nesporna. Izričitom odredbom Zakona o otklanjanju posledica, u članu 6, predviđa da se vraćanje imovine u naturalnom obliku sprovodi u skladu sa ovim zakonom i Zakonom o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju, te da se na pitanja koja nisu uređena ovim zakonom i Zakonom o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju primenjivaće se shodno odredbe zakona kojim se uređuje opšti upravni postupak. Iz toga jasno proizlazi da ova dva zakona stoje u odnosu opšteg i posebnog, gde se odredbe opšteg restitucionog zakona primenjuju subsidijarno u odnosu na odredbe Zakona o otklanjanju posledica, što odgovara uobičajenom konceptu *lex specialis derogat legi generali*.

Zaključak

Povraćaj imovine oduzete nakon 1945. godine predstavlja ključni segment u okviru šireg reformskog procesa. Kako se da videti, zakonodavac je imao bitno različite pristupe kada se radi o crkvama i verskim zajednicama, s jedne strane, i drugim bivšim vlasnicima, s druge strane, a za šta, čini se, ne postoji valjano i razumno obrazloženje. Međutim, proces restitucije mora biti usklađen sa osnovnim principima pravne države i vladavine prava, kao i sa najvišim demokratskim vrednostima poput jednakosti pred ustavom i zakonom, pravo na imovinu i sl.

Iako je proces restitucije u Srbiji započet pre gotovo dve decenije, normativni okvir kojim je on uređen još uvek nije u potpunosti u skladu sa načelima pravičnosti i nediskriminacije, niti su različiti zakonski propisi međusobno usklađeni. Postoje, videli smo, ozbiljne zamerke na račun zakonodavca, koji je u nekim slučajevima odstupio od osnovnih ciljeva restitucije, uvodeći pravne odredbe koje su ponekad kontradiktorne, pa čak i diskriminatorne. Pravni status korisnika restitucije značajno se razlikuje, pri čemu su određeni subjekti nepravedno isključeni iz procesa bez validnog razloga ili pravnog obrazloženja, što im onemogućava da ostvare svoja prava.

Motivisan očigledno pogrešnim razlozima, zakonodavac je učinio najveći propust što je regulisanju restitucije pritupio fragmentarno, i to tako što je prvo propisao i uređio proces restitucije u odnosu na crkve i verske zajednice, a tek pet godina kasnije donosi opšti zakon o restituciji, da bi poslenji zakonski tekst vezan za restituciju bio donet pet godina nakon opšteg zakona o restituciji, a deset godina nakon Zakona o vraćanju imovine crkvama i verskim zajednicama. Pored propusta što nije prvo doneo opšti zakon, zakonodavac je pogrešio prilikom donošenja opšteg zakona o restituciji jer je u mnogome odstupio od polaznih osnova i načela na kojima

je zasnivao Zakon o vraćanju imovine crkvama i verskim zajednicama, kreirajući nesaglasnosti među odredbama tih zakona, stavljajući širu grupu subjekata u nepovoljniji položaj i dr. Kao efekat takvog zakonodavnog postupanja, domaći zakonodavac je kreirao paralelne pravne sisteme koji uređuju oblast restitucije: s jedne strane postoji redovan sistem pravnih pravila koji obuhvata Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju (kao opšti zakon) i Zakon o otklanjanju posledica oduzimanja imovine žrtvama Holokausta koje nemaju živih zakonskih naslednika (kao poseban zakon); s druge strane, postoji paralelni sistem pravila koji je oličen u Zakonu o vraćanju (restituciji) imovine crkvama i verskim zajednicama, koji egzistira sam za sebe, nezavisno od redovnog restitucionog zakonodavstva. Ovakvim postupanjem, suštinski posmatrano, zakonodavac je povredio načelo jedinstva pravnog sistema, što se pravno ne može opravdati.

De lege ferenda je neophodno inicirati izmene zakonodavstva kako bi se dva sistema uskladila i približila jedno drugom u što većoj meri, te kako bi pravom na restituciju i adekvatno obeštećenje nesporno bili obuhvaćeni svi subjekti čija je imovina oduzeta od 1945. godine, na jednak i pravičan način. Pored uaglašavanja sistema pravila koja se odnose na restituciju, neophodno je i proces restitucije započeti 2005. godine konačno privesti kraju.

Jasna Selaković

PhD student, Agency for Restitution, Novi Sad

SYSTEM OF LEGAL REGULATIONS THAT REGULATE PROPERTY RESTITUTION IN THE REPUBLIC OF SERBIA: BETWEEN GENERAL AND SPECIAL

Abstract:

The unity of legal system in the Republic of Serbia is prescribed by the express constitutional norm from Article 4, paragraph 1 of the Constitution, while Articles 194 and 195 of the Constitution regulate the question of the hierarchy of general legal acts, without which hierarchy we cannot talk about the unity of the legal order. When creating a system of rules that will regulate a given area, the legislator should strive to ensure that there are no significant deviations and mutually opposing legal norms among the various laws and by-law regulations within that legal area, but that there is one rounded and harmonious system of legal norms that comprehensively regulates one area of social life. However, as this high goal is not always possible or easy to achieve, since ancient times there have been rules by which conflicts of legal norms from different regulations are resolved - *lex posterior derogat legi priori*; *lex specialis*

Sistem pravnih propisa kojima se uređuje restitucija u Republici Srbiji: između opšteg i posebnog derogat legi generalis; lex superior derogat legi inferior. Nevertheless, bearing in mind the legislative chronology regarding the regulation of the restitution of confiscated property, in this area of legal regulation, the application of the mentioned rules can be questionable and problematic. This is due to the fact that the legislator, guided primarily by non-legal motives, decided to regulate the area of property restitution in a fragmented manner, by first passing special laws, which referred only to certain narrow circles of subjects, and then a few years later passed "general" law regulating the restitution of confiscated property and compensation, thus creating a situation where the lex generalis is also the lex posterior, and the lex specialis is the lex prior. This paper will look at the system of norms that regulate the restitution of property, the interrelationships of the legal texts that regulate this area, as well as the consequences that different legislative approaches have had or could have.

Keywords: *restitution of property; legal system; general law; special law;*

Literatura

1. Babić, I., (2002). Obveznici vraćanja (obeštećenja) oduzetih imovinskih prava. *Pravni život*, 50 (10), str. 267-284.
2. Davidović M., Trifković M. (2016). Uporedna analiza oblika svojine na poljoprivrednom zemljištu Sjevernobanatskog okruga, *Zbornik radova Fakulteta tehničkih nauka*, 31 (8), str. 1513-1516.
3. Davidović, M., Trifković M., Kuburić M. (2017). Restitucija u Srbiji. *Zbornik radova Građevinskog fakulteta*, 32, str. 71-88.
4. Izveštaj o napretku Srbije za 2010. godinu, radni dokument osoblja Evropske komisije, Brisel.
5. Jugović, A., (2009). Restitucija kao vrednosna prekretnica u demokratiozaciji srpskog društva u: Jovica Trkulja, et. al. (urednik) *Rehabilitacija i restitucija u Srbiji – zbornik radova sa okruglog stola*, Beograd, Centar za unapređenje pravnih studija, Kongres srpskog ujedinjenja, Zadužbina Studenica, str. 289-297.
6. Kotogan, LJ. (2014). *Analiza zemljišnih reformi posle Drugog svetskog rata na teritoriji opštine Kikinda*. (master rad), Novi Sad: Fakultet tehničkih nauka.
7. Lekić, B., (2002). *Agrarna reforma i kolonizacija u Jugoslaviji 1918-1941*. Beograd: Službeni list.
8. Lončar, Z. (2016). Posebni upravni postupci. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 50 (4), str. 1231-1249.
9. Mirošević B., (2020). *Denacionalizacija u Republici Srbiji u svetlu prava na mirno uživanje imovine* (doktorska disertacija). Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union.

10. Samardžić, S. (2012). Naturalna restitucija u Srbiji – period gestacije. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 46 (4), str. 443-468.
11. Šoškić, B. (1995) Društvena svojina i modeli njene transformacije, *Luča* 12 (1-2), str. 92-101.
12. Triković M., Marinković G. (2017). *Odabrana poglavlja iz katastra nepokretnosti*. Novi Sad: Fakultet tehničkih nauka.
13. Veselinov, J. Z. (2017). Pravni položaj bivših vlasnika u postupku restitucije u Srbiji. *Pravo - teorija i praksa*, 34 (1-3), str. 1-12.

Zakonski propisi:

14. Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik* RS, br. 98/06, 115/21.
15. Zakon o opštem upravnom postupku, *Službeni glasnik* RS, br. 18/16 i 95/18 - autentično tumačenje i 2/23 – odluka US.
16. Zakon o vraćanju (restituciji) imovine crkvama i verskim zajednicama, *Službeni glasnik* RS, br. 46/06.
17. Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju, *Službeni glasnik* RS, br. 72/11, 108/13, 142/14, 88/15 - odluka US, 95/18 i 153/20.
18. Zakon o otklanjanju posledica oduzimanja imovine žrtvama Holokausta koje nemaju živih zakonskih naslednika, *Službeni glasnik* RS, br. 13/16
19. Zakon o prijavljivanju i evidentiranju oduzete imovine “*Službeni glasnik* RS“, br. 45/05

Internet izvori:

20. Odluka Ustavnog suda Srbije broj IUz-429/2011, od 18.04.2013. godine, dostupna na www.ustavni.sud.rs. (22.08.2024.)