

STRUČNI ČLANAK

Prof. dr Zlatko Stefanović*

ZAKON O VRAĆANJU ODUZETE IMOVINE I OBEŠTEĆENJU – PRIKAZ

Apstrakt: Rad prikazuje i analizira Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju u odnosu na efekte koji se mogu očekivati u primeni ovog zakona. Reč je o zakonu čije se donošenje najavljivalo već više od deset godina. U međuvremenu, urađeni su mnogi modeli Zakona koji su nuđeni vlasti na usvajanje, ali je Zakon usvojen tek krajem 2001. godine. Opšti utisak, naročito kod ranijih vlasnika nacionalizovanih dobara, jeste da Zakon neće ispraviti brojne nepravde koje su učinjene nacionalizacijom, pa čak da ih neće ni značajno ublažiti. S druge strane, država smatra da je dala najviše što je mogla i da je donošenjem Zakona izrazila svoj stav prema nepravdama nacionalizacije, osuđujući je, kao i režim koji ju je uveo i sproveo, što je najviše što može u ovom momentu.

Ključne reči: nacionalizacija, denacionalizacija, vraćanje imovine, obeštećenje.

I. UVOD

Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju objavljen je u „Službenom glasniku RS“, br. 72/11, a stupio je na snagu 6. oktobra 2011. godine. Zakon uređuje tzv. denacionalizaciju – meru kojom bi trebalo da se umanje posledice prouzrokovane nacionalizacijom i drugim sličnim merama (sekvestracija, agrarna reforma i kolonizacija ...) koje se smatraju neopravdanim zadiranjem u jedno od osnovnih ljudskih prava – pravo na svojinu, odnosno pravo na mirno uživanje imovine, kako je ono određeno Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava.¹ Srbija je u okviru državne zajednice Srbija i Crna Gora pristupila Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Konvencija je stupila na snagu za Srbiju (u okviru državne zajednice Srbija i Crna Gora) 3. marta 2004.

* Redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu

1 Član 1. Protokola uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda („Službeni list SCG – Međunarodni ugovori“, br. 9/03, 5/05, 7/05 – ispr. i „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 12/10).

godine. Kako je nacionalizacija izvršena pre stupanja na snagu Konvencije za Srbiju, to se ne smatra da je Srbija povredila pravo na mirno uživanje imovine koje garantuje Konvencija jer su mere nacionalizacije sprovedene pre ovog datuma. Zbog toga se od Srbije nije ni zahtevalo da ona propiše i sprovede meru denacionalizacije jer u vreme sprovođenja nacionalizacije, Konvencija za nju nije važila (*ratione temporae*).

Ipak, kada je reč o ljudskim pravima, ona se ne ustanovljavaju Konvencijom, već ona postoje i nezavisno od konvencija, ali ih konvencije definišu i predviđaju momenat od kada obaveza poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda postaje obaveza koja je definisana međunarodnim ugovorom. Smisao obavezivanja konvencijom na nešto što bi trebalo ispuniti i bez konvencije, uglavnom se sastoji u izražavanju volje, ali i u uzajamnom obavezivanju potpisnika konvencije da će ispunjavati obaveze koje su deklarativno prihvaćene. U odnosu na pravo na mirno uživanje imovine, to je u slučaju nacionalizacije značilo da je država, vršeći nacionalizaciju, povredila ljudsko pravo na mirno uživanje imovine, jer ono postoji nezavisno od konvencije. Međutim, zbog toga što država nije bila potpisnica Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava, izostala je mogućnost da se koriste mehanizmi zaštite koje ova konvencija predviđa, uključujući i mogućnost da druge države zahtevaju poštovanje prava na mirno uživanje imovine. Licu čije je pravo povređeno preostali su samo mehanizmi predviđeni unutar države koja je izvršila povredu, ako su takvi mehanizmi uopšte predviđeni. U Srbiji, kao i u drugim državama koje su se deklarirale kao socijalističke, bilo je predviđeno upravo suprotno – da je mera oduzimanja imovine opravdana, te zbog toga nisu ni postojali mehanizmi za zaštitu ljudskog prava na mirno uživanje imovine u slučaju njenog oduzimanja nacionalizacijom.

Nezavisno od važenja Konvencije za Srbiju, Evropska unija je duže vreme vršila pritisak da Srbija donese zakon kojim bi pokušala da ublaži efekte nacionalizacije, kao što su to učinile i druge zemlje posle napuštanja socijalističke ideologije i promene režima.² Svrha denacionalizacije, osim što nastoji da predajom neke imovinske vrednosti ublaži efekte nacionalizacije, jeste i priznanje greške koju je učinila država vršeći vlast (*imperium*) na svojoj teritoriji. Država se često pojavljuje kao odgovorno lice za štetu koju prouzrokuju njeni organi, odnosno organizacije, ali je tu reč o deliktnoj, imovinskopravnoj odgovornosti. Ovde nije reč o tome, već o priznanju same države da je učinila grešku donošenjem propisa i njihovim

2 Hrvatska je donela Zakon o denacionalizaciji – 1996, Slovenija – 1991, Makedonija – 1998, Republika Srpska – 2000, Crna Gora – 2002, Mađarska – 1991, Češka i Slovačka – 1990, Bugarska – 1992, Poljska – 1996, Albanija – 2004.

sprovedenjem. Srbija je, posle više od deset godina od promene režima i posle pripreme petnaestak tekstova modela zakona o denacionalizaciji, donela Zakon o restituciji i obeštećenju u drugoj polovini 2011. godine. Ovaj tekst prikazuje rešenja ovog zakona.

II. OSNOV ODUZIMANJA

Predmet denacionalizacije jesu određena dobra koja su oduzeta vlasnicima počev od 9. marta 1945. godine, primenom propisa koji su pobrojani u Zakonu.³ Reč je o različitim oblicima oduzimanja, među kojima je najbrojniji, svakako, bila nacionalizacija, zatim konfiskacija, sekvistar, agrarna reforma i kolonizacija, eksproprijacija. Zakon sadrži taksativno nabranje propisa, uz odredbu da svako oduzimanje primenom tih propisa daje pravo na denacionalizaciju, negde bez ikakvog posebnog uslova, dok se kod nekih osnova oduzimanja zahteva i ispunjenje dodatnih uslova, kao što se npr. kod konfiskacije zahteva pravnosnažna odluka o rehabilitaciji.

Dobra strana taksativnog nabranja je u tome što se tačno zna koji propis dolazi u obzir, tj. može biti osnov za oduzimanje a time i za denacionalizaciju. Međutim, to ima i svoje loše strane. Prvo, pomenuti su samo propisi, bez specificiranja osnova oduzimanja, što znači da je svako oduzimanje po tim propisima bilo nepravično, treba ga smatrati povredom prava na mirno uživanje imovine i da daje pravo na denacionalizaciju, što ne mora biti tačno. Među propisima se nalaze i takvi koji su predviđali oduzimanja imovine koja bi se i po današnjim merilima smatrala osnovanim, kao što su npr. Zakon o suzbijanju nedopuštene špekulacije⁴ i privredne sabotaze ili Zakon o zabrani izazivanja nacionalne, rasne, verske mržnje i razdora, Zakon o oduzimanju ratne dobiti stečene za vreme neprijateljske okupacije. Drugi nedostatak taksativnog nabranja propisa jeste to što iz nekih akata o oduzimanju neće moći da se odredi po kom su osnovu doneti jer četrdesetih godina XX veka u Srbiji nije bilo mnogo pravnika ili dovoljno pravno obrazovanih lica koja su umela da napišu akt sa pozivanjem na propis na osnovu koga se on donosi. U praksi je zapažen značajan broj takvih akata koji ne sadrže pozivanje na propis na osnovu koga su doneti, što zbog taksativnog nabranja propisa može isključiti bivšeg vlasnika iz prava na denacionalizaciju. U mnogim situacijama nisu

3 Član 2. Zakona.

4 I važeći Zakon o trgovini („Službeni glasnik RS“, br. 53/10) u članu 51. zabranjuje nedozvoljenu špekulaciju, a u okviru mera koje mogu biti preduzete u postupku inspekcijskog nadzora predviđa i meru oduzimanja robe (član 58. stav 1. tačka 5. Zakona o trgovini).

ni donošeni akti, već je imovina jednostavno oduzimana, a bivši vlasnici se nisu smeli tome suprotstaviti.

U Zakonu postoje dve protivrečne odredbe koje se odnose na žrtve holokausta i druge žrtve fašizma na teritoriji RS. Prema odredbi člana 1. stav 2. Zakona, ovaj zakon se primenjuje i na vraćanje imovine čije je oduzimanje posledice holokausta na teritoriji koju čini teritorija današnje RS. Međutim, prema odredbi člana 5. stav 4, otklanjanje posledica oduzimanja imovine žrtvama holokausta urediće se posebnim zakonom. S jedne strane se upućuje na primenu, a s druge strane na očekivanje da se ova materija uredi posebnim zakonom. Kako Zakon ne sadrži odredbe koje posebno uređuju otklanjanje posledica oduzimanja imovine žrtvama holokausta, mora se zaključiti da primena Zakona na ovu kategoriju lica nije moguća. Na njih se mogu primeniti odredbe o denacionalizaciji, kao i na druge kategorije lica, ali te norme ne sadrže specijalna rešenja za žrtve holokausta. Nema ni specijalnih rokova, tako da i žrtve holokausta mogu da zahtevaju vraćanje imovine ili obeštećenje, kao i svi drugi vlasnici nacionalizovane imovine. Zahtev žrtava holokausta odnosio se na radnje okupatora i oduzimanja imovine, ne po propisima koje je donela Srbija, odnosno tadašnja Jugoslavija, već na oduzimanja primenom propisa okupacionih snaga i za vreme Drugog svetskog rata na teritoriji Srbije. Važeći Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju ne omogućava vraćanje imovine ili obeštećenje žrtvama holokausta za imovinu koju su im oduzele okupacione snage na teritoriji Republike Srbije.

III. VREME ODUZIMANJA

U pogledu vremena, Zakon predviđa jedno opšte pravilo i izuzetke od njega.

- **Opšte pravilo je da nema vremenskog ograničenja** kada je reč o oduzimanju dobara bilo koje vrste. Postoji samo početni datum, i on je određen kao 9. mart 1945. godine. Ovaj datum je izabran zbog toga što je tada nastala Demokratska Federativna Jugoslavija, iako sa ovom državom današnja Republika Srbija nema pravni kontinuitet državnosti. DFJ je prekinula pravni kontinuitet sa Kraljevinom Jugoslavijom, zbog čega se pravo na denacionalizaciju ne priznaje za dobra oduzeta pre nastanka DFJ. Međutim, posle raspada SFRJ, Republika Srbija, iako je želela, nije uspela da nastavi pravni kontinuitet sa bivšom SFRJ. Tako je morala ponovo da bude primljena u UN, u Međunarodni monetarni fond i u druge međunarodne organizacije. Ipak, pravni kontinuitet joj nije priznat

u pogledu nastavljanja državnosti, dok joj je, kao i drugim bivšim jugoslovenskim republikama priznat imovinskopravni kontinuitet i pravo na podelu imovine bivše SFRJ.⁵ To je podrazumevalo i pravni kontinuitet u odnosu na obaveze, ali samo imovinskopravne obaveze – ne i međunarodne javnopravne obaveze, kao ni pravo na sledbeništvo u prava i obaveze iz međunarodnih ugovora čiji je potpisnik bila SFRJ. Bez obzira na to što bi rok mogao hipotetički da se protegne do današnjih dana, najveći broj propisa koji su pomenuti u članu 2. Zakona odavno je prestao da važi. Za neke od njih ne zna se sa sigurnošću datum prestanka važenja jer nikada nisu eksplicitno ukinuti, ali se smatra da su prestankom primene prestali i da važe.⁶

- **Specijalno pravilo** predviđeno je za dobra oduzeta u postupku eksproprijacije. U odnosu na njih postoji krajnji rok do kada je oduzimanje vršeno i kao takav određen je 15. februar 1968. godine. Ako vlasniku eksproprisanih dobara, umesto nepokretnosti koju je imao u svojini, nije data druga nepokretnost u svojinu, stanarsko pravo ili neko drugo pravo koje je u to vreme bilo najširi oblik pravne vlasti na stvari, on ima pravo na denacionalizaciju, dok u obrnutom slučaju – nema pravo. Posle 15. februara 1968. godine, vlasnici eksproprisanih dobara nemaju pravo na denacionalizaciju, osim ako im za oduzeta dobra nikada nije određena naknada, bilo u novcu ili stvarima, kada nisu ograničeni rokom. Propisana je i specijalna norma za stvari koje su posle oduzimanja uništene usled više sile.⁷ Rizik je ovde prebačen na bivše vlasnike, tako da im se ne priznaje pravo na denacionalizaciju ako je oduzeta stvar propala usled više sile u vreme dok oni nisu bili vlasnici. Nije primenjen princip da stvar propada vlasniku, već da stvar propada bivšem vlasniku, tj. imaocu prava na denacionalizaciju. To nije predviđeno i za slučaj. Pošto je pravo svojine bivšeg vlasnika prestalo i prešlo na nekog od subjekata koji se pojavljuju u ime države, primenom pravila da stvar propada vlasniku može se zaključiti da propast stvari usled slučaja ne isključuje pravo bivšeg vlasnika na denacionalizaciju. Poznato je da slučaj i višu silu nije uvek lako razlikovati, te će se taj problem sigurno pojaviti i u postupku priznanja prava na vraćanje oduzete imovine ili obeštećenje.

5 Zakon o potvrđivanju sporazuma o pitanjima sukcesije („Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori“, br. 6/02).

6 To je eksplicitno izrazio Ustavni sud Srbije u svom zaključku IU broj 177/2004 od 25. novembra 2004. godine, objavljen u Biltenu Ustavnog suda Republike Srbije, broj 2/2004.

7 Član 7. Zakona.

IV. SUBJEKTI PRAVA NA DENACIONALIZACIJU

Pravo na denacionalizaciju imaju pre svega bivši vlasnici oduzetih dobara, i to:

- **fizička lica, bivši vlasnici.** Osnovno pravilo je da svako fizičko lice kome su dobra oduzeta po nekom od propisa navedenim u Zakonu ima pravo na denacionalizaciju, ali se za neka od njih postavlja ju posebni uslovi, dok su neka isključena iz ovog prava.
 - **domaći državljani.** Domaćim državljanima se priznaje pravo na denacionalizaciju, osim ako je reč o bivšem vlasniku koji je bio pripadnik okupacionih snaga koje su delovale na teritoriji Srbije za vreme Drugog svetskog rata. Nisu određeni bliži uslovi, tako da i samo pripadanje jeste dovoljan razlog za isključenje iz prava na denacionalizaciju. Nije neophodna osuđujuća presuda zbog pripadanja okupacionim snagama, kao ni to da je imovina konfiskovana. Dovoljno je da je reč o nacionalizovanoj imovini, kao i da je to lice bilo pripadnik okupacionih snaga. Podnosilac zahteva ne treba da dokazuje da bivši vlasnik nije bio pripadnik okupacionih snaga, već činjenicu da jeste bio pripadnik utvrđuje organ koji vodi postupak, po službenoj dužnosti ili po prigovoru, odnosno predlogu stranke u postupku. Praksa će morati da odredi i da li se pripadnicima okupacionih snaga smatraju samo lica koja su bila u sastavu stranih snaga ili i lica koja su bila u sastavu domaćih snaga koje su sarađivale sa okupacionim snagama.
 - **strani državljani.** Strani državljani su, u osnovi, izjednačeni sa domaćim državljanima, ali pod uslovom reciprociteta. Reciprocitet (uzajamnost) je upravljn prema stranoj državi i njenim postupcima u odnosu na naše građane. Ako nema reciprociteta sa stranom državom, neće se priznati ni pravo na denacionalizaciju. Smatra se da postoji reciprocitet ako je strana država priznavala našim državljanima pravo na denacionalizaciju na svojoj teritoriji. Ako ta država nikada nije sprovedila denacionalizaciju, onda se smatra da postoji reciprocitet ako naš državljanin u toj državi može da stekne pravo svojine na nepokretnosti po osnovu nasleđivanja ili po osnovu pravnog posla. Ko je strani državljanin i kojoj državi pripada ne rešava ovaj zakon, već se to procenjuje po opštim propisima. Prema Zakonu o rešavanju sukoba zakona sa propisima drugih zemalja⁸

8 „Službeni list SFRJ“, br. 43/82 i 72/82 – ispr., „Službeni list SRJ“, br. 46/96 i „Službeni glasnik RS“, br. 46/06 – dr. zakon.

strani državljanin je lice koje nema naše državljanstvo, a ako ga ima, onda je domaći čak i ako ima državljanstvo još neke države. Ako ima više stranih državljanstava, ali ne i domaće, onda pripada onoj državi s kojom je u najbližoj vezi (što je faktičko pitanje koje se ceni u svakom konkretnom slučaju). Apatridi se ne smatraju domaćim državljanima. Zakon nije rešio ni pitanje momenta u kome se ceni da li je reč o stranom državljaninu ili ne (da li je to momenat oduzimanja ili momenat kada se zahteva vraćanje). Implicitno se može zaključiti, pošto Zakon govori o pravu na vraćanje, da je to momenat podnošenja zahteva za denacionalizaciju, a ne momenat oduzimanja. U prilog tome je i sama priroda prava na svojinu kao ljudskog prava koje se ne vezuje za državljanstvo, dok pripadnost državi može imati značaja za momenat vraćanja, zbog reciprociteta. Sam reciprocitet se ne može ceniti u momentu oduzimanja, već u momentu vraćanja, a to upućuje na podnosioca zahteva, a ne na bivšeg vlasnika kome je dobro oduzeto. Kada je reč o stranim državljanima, nemaju pravo na vraćanje ni strani državljani za koje je strana država preuzela obavezu obeštećenja po osnovu međunarodnog ugovora (postoje takvi ugovori, npr. sa SAD), kao ni lica koje je strana država obeštetila faktički, bez obzira da li je na to bila obavezna po osnovu međunarodnog ugovora. Kod obeštećenja od strane države, reč je o strancu koji je bio strani državljanin u vreme oduzimanja dobra ili obeštećenja, a ne u vreme podnošenja zahteva za denacionalizaciju. Ako je strano lice bilo pripadnik okupacionih snaga, ono nema pravo na denacionalizaciju, kao ni domaći državljanin koji je bio pripadnik okupacionih snaga.

- **pravna lica.** Pravna lica nisu subjekti denacionalizacije. Izuzetak su jedino zadužbine kojima Zakon priznaje pravo na denacionalizaciju. Za ostala pravna lica pravo na denacionalizaciju pripada fizičkim licima koja su bila njihovi osnivači (članovi ili akcionari) po osnovu prava na udeo, odnosno akcije. Međutim, ovo pravo pripada samo članovima čije je preduzeće nacionalizovano kao celina. Ako preduzeće nije nacionalizovano, ali je nacionalizovana njegova imovina, članovi nemaju pravo na denacionalizaciju.
- **naslednici.** Ako bivši vlasnik u momentu podnošenja zahteva nije živ, naslednici imaju pravo na denacionalizaciju.
 - Ko su naslednici utvrđuje se, pre svega, na osnovu ostavinskog rešenja ili presude kojom je raspravljena zaostavština, odnosno određeni naslednici. Naslednici se pred organom koji vodi po-

stupak legitimišu ostavinskim rešenjem, odnosno drugom sudskom odlukom koja sadrži navedene podatke.

- Ako sudske odluke nema, ne može se na taj način odrediti ko su naslednici, zakon dopušta da organ koji vodi postupak utvrdi ko su naslednici, ali samo ako se to može učiniti na osnovu podnetih dokaza, bez sumnje i bez spora između naslednika. Ovu mogućnost treba primenjivati izuzetno retko. Ona bi mogla da se odnosi, prvenstveno, na potomke bivšeg vlasnika i bračnog druga, tj. prvi nasledni red, dok bi za sve druge nasledne redove bilo rizično i nepouzdanost da organ koji vodi postupak denacionalizacije utvrđuje ko su naslednici.
- Treća mogućnost predviđena je za situaciju kada nema sudske odluke, a ne može se pouzdano i nesporno odrediti ko su naslednici. Organ koji vodi postupak uputiće podnosiocima zahteva da pred nadležnim sudom reše pitanje ko su naslednici. Za sudski postupak predviđeno je da je reč o vanparničnom postupku u kome će sud odrediti ko su naslednici bivšeg vlasnika i njihovo pravo (deo prava koje im pripada). Ovde nije reč o pravu na oduzeta dobra, već o pravu na denacionalizaciju (vraćanje oduzetih dobara ili obeštećenju). Oduzeta imovina ne može biti predmet nasleđivanja jer u momentu smrti nije pripadala bivšem vlasniku. Zbog toga nije reč ni o naknadno pronađenoj imovini jer je i naknadno pronađena imovina postojala u momentu smrti vlasnika, samo se za nju nije znalo. Ovde je reč o pravu na denacionalizaciju koje je, takođe, imovinsko pravo i podobno je za nasleđivanje. Pošto je pravo svojine ljudsko pravo, koje ne zavisi od volje države hoće li ga priznati ili neće i koje država ne može da ukine po slobodnoj volji, sama povreda je stvorila zahtev (pravo) na vraćanje oduzetih dobara. Oduzimanje je ukinulo pravo na samim dobrima, ali je stvorilo zahtev za vraćanje dobara. Taj zahtev (pravo) na denacionalizaciju je predmet nasleđivanja i on je postojao u momentu smrti ostavioca. Zbog toga, ovo jeste neka vrsta „naknadno pronađene“ (bolje reći „naknadno priznate“) imovine, što je po posledicama isto, te će se ona raspraviti po pravilima za naknadno pronađenu imovinu, ali ne u odnosu na oduzeta dobra, već u odnosu na pravo na denacionalizaciju. U ovom postupku sud samo utvrđuje ko su naslednici prava na denacionalizaciju i u kojim udelima im pripada ovo pravo (kao i kod drugih imovinskih prava). Ovaj postupak može biti pokrenut i ako je zaostavština pravnosnažno raspravljena, ako postoji naslednik koji

se u tom prethodnom postupku nije prihvatio nasleđa, jer se pravo na denacionalizaciju pokazuje kao naknadno pronađena imovina. U odnosu na naknadno pronađenu imovinu, naslednik koji se ranije nije prihvatio nasleđa ima pravo da dà novu nasledničku izjavu.

V. OBLICI DENACIONALIZACIJE

Denacionalizacija se može javiti u dva oblika: 1) u obliku vraćanja dobra u naturalnom obliku (vraćanje oduzete imovine, restitucija) i 2) u obliku naknade u novcu (obeštećenja). Osnovni princip je princip naturalne restitucije i ona se sprovodi uvek kada je to moguće, odnosno dopušteno, dok se naknada u novcu daje onda kada vraćanje u naturi nije moguće. Bilo da je reč o jednom ili drugom obliku denacionalizacije, može se zahtevati samo vraćanje oduzete stvari ili obeštećenje za nju, ali ne i naknada štete za izgublenu dobit, plodove ili druga uvećanja do kojih je došlo ili bi došlo u međuvremenu. S druge strane, bivšem vlasniku se ono što prima ne umanjuje, niti je dužan da vrati ono što je primio na ime naknade za oduzeta dobra. Pravo na denacionalizaciju priznaje se i za pokretne i za nepokretne stvari. Za vraćanje u naturi, kao i za obeštećenje u novcu, propisana su specijalna pravila.

- **Vraćanje u naturi.** Osnovni uslov za vraćanje u naturi jeste da se stvar nalazi u javnoj svojini Republike, pokrajine ili jedinice lokalne samouprave ili da je još uvek u državnoj svojini, društvenoj ili zadružnoj svojini, na dan stupanja Zakona na snagu. Ne vraćaju se dobra koja su u privatnoj svojini, tj. u svojini fizičkih lica, privrednih društava i drugih pravnih lica. Ne vraćaju se u naturi ni dobra koja su u društvenoj ili zadružnoj svojini, a koja je imalac stekao uz naknadu. Ako su dobra u društvenoj ili zadružnoj svojini stečena bez naknade (dobročino, besteretno), ona mogu biti predmet vraćanja pod opštim uslovima koji važe za vraćanje u naturi.
- **Vrsta stvari.** Ako je reč o *nepokretnosti*, pravilo je da se vraćaju u naturi sve nepokretnosti, osim onih za koje je Zakonom predviđeno da se ne vraćaju. Ako nije moguće vraćanje nepokretnosti u celosti, vrtiće se deo nepokretnosti za koji je vraćanje moguće, dok će se za ostatak dati naknada u novcu. To se naročito odnosi na nepokretnosti koje su „uvećane“ (dograđene ili nadzidane u skladu sa zakonom), tako da je došlo do uvećanja bruto površine. Za *pokretne stvari* važi obrnuto pravilo – vraćaju se u naturi samo one pokretne stvari za koje je izričito

predviđeno da se vraćaju, a u suprotnom se ne vraćaju u naturi. Predviđeno je da se vraćaju samo one pokretne stvari koje su upisane u javni registar, kao i dobra koja se smatraju kulturnim dobrima u smislu Zakona o kulturnim dobrima.⁹

- **Obim vraćanja.** Nepokretnost se vraća u svojину i državinu. Ako to nije moguće, vratiće se u svojinu, dok će sa držaoцем biti zasnovan odgovarajući pravni odnos.

- **Ne vraćaju se ni u svojinu ni u državinu:**

- *nepokretnosti koje mogu biti isključivo u javnoj svojini;*¹⁰
- *službene zgrade i poslovne prostorije koje služe za obavljanje zakonom utvrđenih nadležnosti Republike, pokrajine ili jedinice lokalne samouprave;* Treba zapaziti da Zakon ovde ne pominje sve nepokretnosti, već samo zgrade i poslovne prostorije, i to one koje imaju navedenu namenu. Izuzete su i nepokretnosti koje su namenjene za reprezentativne potrebe Narodne skupštine, predsednika Republike i Vlade, kao i nepokretnosti u vlasništvu Republike Srbije (ne i drugih subjekata javne svojine) namenjene za smeštaj stranih diplomatsko-konzularnih predstavništava, vojnih i trgovinskih predstavništava i predstavnika pri diplomatsko-konzularnim predstavništvima.
- *nepokretnosti koje služe za obavljanje delatnosti ustanova iz oblasti zdravstva, vaspitanja i obrazovanja, kulture i nauke ili drugih ustanova koje se smatraju javnim služ-*

9 Sam Zakon o kulturnim dobrima („Službeni glasnik RS“, br. 71/94 i 52/11 – dr. zakoni) ne daje opštu definiciju kulturnog dobra po kojoj bi se moglo odrediti koje stvari mogu da se podvedu pod kulturno dobro. Prema ovom zakonu, kulturna dobra su stvari i tvorevine materijalne i duhovne kulture od opšteg interesa koje uživaju posebnu zaštitu utvrđenu zakonom. Zakon vrši i razlikovanje na: kulturna dobra, kulturna dobra od velikog značaja i kulturna dobra od izuzetnog značaja. Zakon određuje šta su kulturna dobra od velikog značaja i šta su kulturna dobra od izuzetnog značaja, ali ne i šta su ostala kulturna dobra – dobra koja spadaju u kategoriju kulturnih dobara, ali se ne mogu podvesti pod neku od navedene dve kategorije.

10 Zakon o javnoj svojini („Službeni glasnik RS“, br. 72/11) određuje koje nepokretnosti mogu biti isključivo u javnoj svojini. Prema ovom zakonu, dobra u opštoj upotrebi mogu biti isključivo u javnoj svojini. Dobrima u opštoj upotrebi smatraju se dobra koja su u javnoj svojini, ali koja može da koristi svako lice, bez obzira da li se za korišćenje naplaćuje ili se ne naplaćuje naknada. Isključivo u javnoj svojini su i mreže, ali samo mreže koje nisu bile u privatnoj svojini na dan stupanja na snagu Zakona o javnoj svojini. Prirodna bogatstva su takođe proglašena dobrima u javnoj svojini na kojima drugi subjekti (osim subjekata javne svojine) mogu steći samo neko uže pravo od prava svojine.

bama, čiji je osnivač Republika, pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, ako bi vraćanjem bio bitno ometen rad i funkcionisanje tih službi; Zakon ovde propisuje pravni standard u obliku „bitnog ometanja“, što je faktičko pitanje, koje znači da se neke nepokretnosti mogu vratiti u svojinu, iako služe za pomenute namene.

- *nepokretnosti koje su neodvojivi sastavni deo mreža, objekata, uređaja ili drugih sredstava koja služe za obavljanje pretežne delatnosti javnih preduzeća, društava kapitala osnovanih od strane nosilaca javne svojine, kao i njihovih zavisnih društava, iz oblasti energetike, telekomunikacija, saobraćaja, vodoprivrede i komunalnih delatnosti;*
- *nepokretnosti čije bi vraćanje bitno narušilo ekonomsku, odnosno tehnološku održivost i funkcionalnost u obavljanju pretežne delatnosti subjekta privatizacije koji nije privatizovan, kao i subjekta koji se prodaje u postupku stečaja kao pravno lice a u čijoj se imovini nalaze; Kada je reč o subjektu privatizacije koji nije privatizovan, misli se na okončanje postupka privatizacije i na dobra koja su još uvek u društvenoj ili državnoj svojini. Samo ta dobra mogu biti predmet vraćanja u naturi, i to ako njihovo vraćanje ne narušava obavljanje delatnosti. To važi i za postupak stečaja – samo dobra koja su u državnoj ili društvenoj svojini mogu biti predmet vraćanja, dok ovde po prirodi odnosa otpada zahtev da to ne narušava obavljanje delatnosti. Dobra koja su pripadala subjektu privatizacije koja su prodana u tom postupku ne mogu biti predmet vraćanja. Odredba je jasna kada je reč o dobrima, međutim, kada je reč o prodaji kapitala, ova prodaja se ne odnosi na dobra, već na udele ili akcije koji nisu vezani za određena dobra. Pitanje je kako primeniti ovu odredbu ako je kapital delimično prodat. Ne ostaje ništa drugo, do da se norma veže za sam subjekat privatizacije. Ako je on promenio pravnu formu u društvo kapitala, nema više stvari koje su u državnoj ili društvenoj svojini, već samo udela ili akcija koji još uvek nisu prodati. To znači da promena pravne forme subjekta privatizacije isključuje mogućnost vraćanja dobara u naturi koja su bila u državnoj ili društvenoj svojini pre promene pravne forme. Isto važi i za prodaju dužnika u stečaju ili prodaju dobra u stečaju.*

- *Dvorski kompleks na Dedinju, čiji se status uređuje posebnim zakonom, kao i druga nepokretna kulturna dobra od izuzetnog značaja u državnoj svojini.*
- **Vraćaju se u svojinu, ali ne i u državinu:**
 - *Dobra koja su korisniku neophodna za obavljanje delatnosti dok se ne prilagodi gubitku dobra.* Reč je o obvezniku vraćanja dobra u naturi, koje je on koristio kao svoje. I pored obaveze vraćanja, on ima pravo da traži da ga zadrži u svojoj državini još neko vreme, a najduže tri godine od dana izvršnosti rešenja o vraćanju imovine. Period i uslovi korišćenja uređuju se ugovorom između bivšeg vlasnika i obveznika vraćanja. Ako ugovor ne bude zaključen u roku od tri meseca od dana izvršnosti rešenja o vraćanju, svaka od strana može tražiti da sud odlukom uredi njihov odnos. Odluka zamenjuje ugovor. Ako je reč o višegodišnjim zasadima i vinogradima, korisnik ima pravo da nastavi korišćenje u periodu od 20 godina za višegodišnje zasade i 40 godina za vinograde. Obaveza plaćanja naknade za korišćenje uređuje se ugovorom, odnosno odlukom suda.
 - *Dobra koja koristi zakupac po osnovu ugovora o zakupu sa obveznikom vraćanja.* Zakupac ima ista prava kao i obveznik vraćanja dobra u naturi u pogledu prava da traži da još određeno vreme zadrži u svojoj državini dobro i da ga koristi. Sa zakupcem se izjednačava i lice koje ima pravo prečeg zakupa s kojim je ugovor o zakupu zaključen posle stupanja Zakona na snagu, a najkasnije u roku od jedne godine od dana stupanja na snagu.
- **Građevinsko zemljište.**
 - Ako je reč o *izgrađenom građevinskom zemljištu*, ono se ne vraća u svojinu ranijem vlasniku, osim ako se na njemu nalazi objekat koji se vraća, tako da zemljište deli sudbinu objekta. Sa izgrađenim zemljištem se izjednačava zemljište na kome se nalaze nelegalno podignuti objekti, ako oni budu legalizovani u postupku legalizacije, odnosno ako to zemljište bude određeno kao zemljište za redovnu upotrebu objekta koji je legalno izgrađen ili legalizovan.
 - Za *neizgrađeno građevinsko zemljište* važi obrnut princip, ono se vraća u svojinu ranijem vlasniku, osim u slučajevima koji su propisani Zakonom:

- ne vraća se zemljište za koje je planskim aktom predviđena izgradnja objekta javne namene ili je reč o javnoj površini koja nije predviđena za izgradnju objekta;
 - ne vraća se zemljište na kome je planskim aktom predviđena izgradnja objekta u funkciji realizacije projekta ekonomskog razvoja, objekta koji je namenjen za socijalno stanovanje, pod uslovom da u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona vlasnici tog zemljišta dostave Vladi popis katastarskih parcela tog građevinskog zemljišta i Vlada svojim aktom u roku od 60 dana od dana dostavljanja zahteva izvrši verifikaciju katastarskih parcela za ove namene.
- **Poljoprivredno zemljište, šume i šumsko zemljište.** I za šume i šumsko zemljište je kao pravilo predviđeno da se ono vraća u svojinu, ako Zakonom nije drugačije predviđeno. Ako je posle oduzimanja vršena komasacija ili arondacija, bivši vlasnik ima pravo na vraćanje onog zemljišta koje je dobijeno u tom postupku. Korisnik je dužan da preda zemljište po skidanju useva sa zemljišta, a najkasnije do 30. oktobra godine u kojoj je rešenje o vraćanju postalo izvršno. Prava zakupca ostaju, onako kako je zakup ugovoren. Izuzetno od pravila da se ovo zemljište vraća, Zakon predviđa da se neće vratiti:
- *zemljište na kome je izgrađen objekat, kao zemljište koje služi za njegovu redovnu upotrebu, a ako je reč o više objekata, zemljište koje kao celina služi tim objektima;*
 - *zemljište koje ne bi imalo pristupni put bez nove parcelacije;*
 - *zemljište koje je stečeno teretnim pravnim poslom, bez obzira što se u momentu stupanja Zakona na snagu nalazi u državnoj ili društvenoj svojini.*
- **Stambeni i poslovni objekti.** Stambene zgrade, kuće, stanovi i garaže se vraćaju ako su ispunjeni opšti uslovi za vraćanje (da se nalaze u društvenoj ili državnoj svojini i da po opštim pravilima o nepokretnostima nije isključeno vraćanje). Ne vraćaju se zgrade na kojima je zasnovana etažna svojina, dok se zgrade, kuće i stanovi na kojima postoji zaštićeno stanarsko pravo vraćaju u svojinu, ali ne i u državinu bivšem vlasniku, već ostaju u državi nosioca stanarskog prava. Poslovne zgrade i poslovne prostorije takođe se

vraćaju u svojину ako su ispunjeni opšti uslovi za vraćanje, pod uslovom da nisu bile uložene u osnovni kapital podržavljenog preduzeća radi sticanja udela ili akcija. Zakupac ovde ima manja prava. Zakup prestaje najkasnije po isteku tri godine od dana izvršnosti rešenja o vraćanju, kada bivši vlasnik stiće i državinu.

- **Pokretne stvari.** Pravilo za pokretne stvari je da se one vraćaju u svojinu i državinu ranijih vlasnika pod uslovom da stvar koju treba vratiti još uvek postoji. Ako pokretna stvar ne postoji, bivšem vlasniku pripada pravo na naknadu u novcu. Izuzetno od pravila, neće se vratiti u naturi pokretne stvari:
 - *koje su sastavni deo zbirke muzeja, galerija, nepokretnih kulturnih dobara od izuzetnog značaja ili drugih srodnih ustanova koje se bave čuvanjem i zaštitom pokretnih stvari od posebnog značaja;*
 - *koje su prodate u postupku privatizacije ili u nekom drugom postupku, tako da više nisu u državnoj ili društvenoj svojini.*
- **Posledice vraćanja prava svojine.** Vraćanjem dobra u svojinu ranijeg vlasnika uspostavlja se pravo svojine u njegovu korist. Ako je na nepokretnosti postojala hipoteka, ona se gasi, a u slučaju neispunjenja obaveze radi koje je bila zasnovana, teret ispunjenja prelazi na Republiku, s pravom regresa od dužnika za čiju je obavezu hipoteka bila zasnovana. Za službenosti postoji razlika u zavisnosti od toga da li je reč o stvarnim ili ličnim službenostima. Stvarne službenosti ostaju, dok se lične službenosti gase uspostavljanjem prava svojine u korist bivšeg vlasnika. Stvarne službenosti su one koje su uspostavljene u korist vlasnika povlasnog dobra, bez obzira na promenu vlasnika. Lične službenosti su one koje su uspostavljene u korist određenog lica. Postoje i stvarno-lične službenosti, tj. službenosti koje se mogu uspostaviti i u korist određenog lica i u korist bilo kog vlasnika povlasnog dobra. Zavisno od toga da li su uspostavljeni na jedan ili drugi način, za njih će važiti režim predviđen za stvarne ili režim predviđen za lične službenosti.
- **Obeštećenje.** Bivšem vlasniku koji ima pravo na denacionalizaciju, ali nema pravo na vraćanje u naturi, priznaje se pravo na obeštećenje. Obeštećenje se daje u dva oblika: 1) u obliku novca i 2) u obliku obveznika Republike Srbije. Ukupan iznos obeštećenja limitiran je na vrednost od dve milijarde evra, uvećan za iznos pripadajućih kamata na koje bivši vlasnici imaju pravo. Limitiran je

i ukupan iznos koji se daje u novcu na iznos od 500.000 evra po jednom bivšem vlasniku. Isto važi i za naslednike – jedan naslednik ne može dobiti više od 500.000 evra, ni kada nasleđuje više predaka, odnosno više prava na obeštećenje. Predviđeno je pravo na akontaciju obeštećenja i ona se isplaćuje u novcu, dok se za ostatak obeštećenja izdaju obveznice. Ukupan iznos obeštećenja utvrđuje se u punom iznosu vrednosti oduzete imovine, ali se ne očekuje da će biti isplaćen u punom iznosu. Zbog ograničenja raspoloživog fonda za isplatu na dve milijarde evra, svi bivši vlasnici moraće da podele ovaj iznos, proporcionalno vrednosti koja im se priznaje na ime obeštećenja. Zbog toga će iznos koji se isplaćuje svakom od bivših vlasnika biti utvrđen naknadno. Vrednost koja će biti isplaćena odrediće se po utvrđenju koliko iznosi zbir svih osnovica za isplatu i iznos od dve milijarde podeli sa zbirom svih osnovica. Time se dobija koeficijent kojim se onda pomnoži svaki pojedini iznos priznat rešenjem i dobije se vrednost koja će biti isplaćena svakom od bivših vlasnika. Agencija za restituciju je dužna da izvrši procenu ukupne vrednosti osnovica za obaveze koje se isplaćuju u novcu u roku od jedne godine od isteka roka za podnošenje zahteva za vraćanje imovine, odnosno obeštećenje. Sama vrednost nepokretnosti za koju se daje naknada utvrđuje se prema stanju u momentu oduzimanja, a prema vrednosti u momentu procene, i to metodom koja se koristi za procenu vrednosti nepokretnosti prilikom utvrđivanja visine poreza na promet apsolutnih prava. Pošto to nije primenljivo na pokretne stvari, Zakon za njih propisuje da se njihova vrednost određuje veštačenjem, dok će način i metodologija biti bliže propisani uredbom Vlade RS. Kao vrednost preduzeća uzeće se čista vrednost njihove aktive, a ako ona nije poznata, vrednost osnovnog kapitala.

- **Obveznice.** Obveznice koje se daju na ime obeštećenja emituju se kao dematerijalizovane hartije od vrednosti preko Centralnog registra hartija od vrednosti, glase na ime, prenosive su i isplaćuju se u evrima. Dospevaju u roku od 15 godina i isplaćuju se u godišnjim ratama, počev od 2015. godine. Izuzetak su lica (lica kojima se priznaje pravo na obeštećenje) koja su starija od 70 godina, čije obveznice dospevaju za 5 godina, i lica starija od 65 godina, čije obveznice dospevaju za 10 godina.
- **Akontacija.** Licu koje ima pravo na obeštećenje isplaćuje se akontacija u novcu, u visini od 10% od osnovice obeštećenja, s tim da ovaj iznos ne može biti veći od 10.000 evra po jednom licu, po svim osnovima za obeštećenje.

VI. OBVEZNICI DENACIONALIZACIJE

Obveznici denacionalizacije su lica kod kojih se nalazi, u svojini ili državini, dobro koje može biti predmet vraćanja u naturi – za obavezu vraćanja u naturi i Republika Srbija – za obavezu isplate naknade u novcu, odnosno obveznicama. Kada je reč o obveznicima vraćanja dobra u naturi, to mogu biti, pre svega, Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave. Osim njih, obveznici mogu biti i javno preduzeće, privredno društvo ili drugo pravno lice čiji je osnivač država, pokrajina ili jedinica lokalne samouprave u odnosu na dobra u svojini Republike Srbije ili društvenoj svojini koju oni koriste. Treća grupa subjekata su pravna lica čiji osnivač nije neki od subjekata javne svojine – privredno društvo sa većinskim društvenim kapitalom i zadruga, čak i ako su u postupku stečaja ili likvidacije, ako su na dan stupanja Zakona na snagu vlasnici, držaoci ili nosioci prava korišćenja ili raspolaganja na podržavljenoj imovini koja se još uvek nalazi u državnoj ili društvenoj svojini. Ako više navedenih subjekata ima različita prava (npr. država je vlasnik, ali je jedinica lokalne samouprave držalac), svako od njih je obveznik u odnosu na pravo koje ima, tako da se može pojaviti i više obveznika za istu stvar. Lica koja ne spadaju u neku od pomenutih kategorija subjekata koji mogu biti obveznici, neće biti obveznici, čak i ako imaju neko od prava (npr. pravo korišćenja) na stvari koja može biti predmet vraćanja u naturi. Obaveza vraćanja može imati pravnog dejstva i prema njima, ali se oni, ipak, ne označavaju kao obveznici denacionalizacije.

VII. POSTUPAK DENACIONALIZACIJE

Postupak denacionalizacije se vodi po pravilima upravnog postupka, i to kao dvostranački postupak. Postupak se pokreće po zahtevu stranke – bivšeg vlasnika, odnosno njegovog naslednika ili pravnog sledbenika – podnošenjem zahteva Agenciji za restituciju koja je osnovana Zakonom o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju. Zahtev se podnosi tek po objavljenom javnom pozivu za podnošenje zahteva. Javni poziv objavljuje Agencija u najmanje dva dnevna lista koja se distribuiraju na teritoriji čitave Republike, kao i na sajtu Ministarstva finansija. Agencija je dužna da objavi javni poziv u roku od 120 dana od dana stupanja Zakona na snagu. Zahtev može podneti bivši vlasnik, a ako on nije živ, njegovi naslednici, odnosno pravni sledbenici – ako je reč o pravnom licu. Nema značaja da li je zahtev bio podnet po Zakonu o prijavljivanju i evidentiranju oduzete imovine koji je predviđao da se pravo na denacionalizaciju gubi ako zahtev ne bude podnet u zakonom propisanom roku.

Zahtev se podnosi Agenciji u roku od dve godine, računajući od dana objavljivanja javnog poziva na sajtu Ministarstva finansija. Obavezno je korišćenje propisanog obrasca. Zahtev mora da sadrži sve propisane podatke, kao i dokaze iz kojih se može utvrditi tačnost podataka koji su navedeni u zahtevu. Ako zahtev ne sadrži propisane podatke, biće odbačen kao neuređan. Ovde nije predviđen uobičajen postupak prema Zakonu o opštem upravnom postupku, prema kome se pre odbacivanja donosi zaključak kojim se nalaže otklanjanje nedostataka i ostavlja primeren rok za otklanjanje, te da će, ako on bezuspešno protekne – zahtev biti odbačen. Ovde je propisano direktno odbacivanje zahteva, nasuprot opštem pravilu koje važi u upravnom postupku. Podnosilac zahteva ne gubi pravo da ponovo podnese zahtev, ali samo do isteka roka od dve godine od dana objavljivanja poziva za podnošenje zahteva. Protiv zaključka o odbacivanju zahteva nije dopuštena žalba, ali je dopušten upravni spor, koji ovde nema mnogo smisla jer će odluka u upravnom sporu u većini slučajeva biti doneta po isteku roka za podnošenje zahteva, što bi moglo podnosioca zahteva da stavi u položaj da je izgubio pravo na podnošenje zahteva ako ne uspe sa tužbom u upravnom sporu.

Naš zakon ne predviđa da je organ koji vodi postupak dužan da pribavi dokaze o oduzetoj imovini, ako sam podnosilac zahteva to nije u stanju. Umesto toga, predviđena je obaveza svih državnih organa, odnosno organa pokrajine ili jedinice lokalne samouprave da bivšem vlasniku, na njegov zahtev, izdaju svu potrebnu dokumentaciju kojom raspolažu, a koja je podnosiocu zahteva potrebna za podnošenje urednog zahteva za denacionalizaciju.¹¹ Rok za dostavljanje dokumentacije iznosi 30 dana od dana prijema zahteva. Predviđena je i prekršajna odgovornost za odgovorno lice u organu, odnosno organizaciji za neispunjenje ove obaveze.

Agencija je dužna da odluči o zahtevu u roku od 6 meseci od dana prijema. Izuzetno, to može biti i godinu dana, ako je reč o posebno složenim predmetima. Postupak može biti i prekinut, ako je potrebno da se neko pitanje razreši kao prethodno pitanje pred nekim drugim organom, odnosno u nekom drugom postupku. Ako je reč o obeštećenju, Agencija prvo donosi rešenje kojim utvrđuje pravo na obeštećenje, a kada bude poznat koeficijent, donosi dopunsko rešenje kojim utvrđuje pravo na obeštećenje primenom koeficijenta umanjenja.

Rešenje Agencije se može pobijati žalbom u roku od 15 dana od dana prijema. O žalbi rešava Ministarstvo finansija u roku od 90 dana od dana prijema. Protiv drugostepenog rešenja može se pokrenuti upravni spor.

Pravnosnažno rešenje o vraćanju u naturi jeste osnov za upis prava svojine u javne registre, kao i za izlučenje stvari iz stečajne ili likvidacione

11 Član 13. Zakona.

mase. Pravnosnažno rešenje za naknadu u novcu osnov je za isplatu akontacije, kao i za izdavanje obveznica.

Zakonom je osnovana Agencija za restituciju kojoj su povereni poslovi rešavanja o zahtevima za denacionalizaciju. Ona ima status pravnog lica, a posluje po pravilima koja važe za javne agencije. Ona počinje sa radom 1. januara 2012. godine.

VIII. OČEKIVANI EFEKTI DENACIONALIZACIJE

Od donetog Zakona o vraćanju imovine i obeštećenju izgleda da još uvek najviše očekuju bivši vlasnici. Sudeći po izjavama u štampi i sredstvima informisanja, još uvek postoji snažno uverenje bivših vlasnika i njihovih naslednika da će najveći deo oduzetih dobara biti vraćen u naturi. Nasuprot tome, među stručnjacima za denacionalizaciju uglavnom vlada mišljenje da će samo mali deo dobara moći da bude vraćen u naturalnom obliku, dok će za sve ostalo biti isplaćeno obeštećenje. Procenjuje se da će od ukupnog broja dobara, imajući u vidu njihovu vrednost a ne broj, između 10 i 20% moći da se vrati u naturi, dok će za sva ostala biti dato obeštećenje.

Država je, pre donošenja Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju, želela da proceni veličinu svoje obaveze, zbog čega je propisala¹² obavezu podnošenja prijave, i to kao uslov za kasnije podnošenje zahteva za denacionalizaciju. Bilo je bitno da prijava bude podneta, ali ne i da li je ona kompletna. Nije bila predviđena mogućnost odbacivanja prijave, ali ni zahteva da se dopuni. Zbog toga je podnet i veći broj neurednih prijava, i to po nekim procenama – preko jedne trećine od ukupno podnetih prijava. To je otežalo procenu vrednosti nacionalizovane imovine, ali je poreska uprava ipak izvršila procenu. U sredstvima javnog informisanja se pojavio podatak da je poreska uprava vrednost nacionalizovane imovine procenila na oko 110 milijardi evra. Pod pretpostavkom da je procena vrednosti približno tačna, u postupku po Zakonu o vraćanju imovine i obeštećenju može se očekivati da će ta vrednosti biti veća, jer je sada dopušteno da zahtev podnesu i oni koji to nisu učinili prema Zakonu o prijavljivanju i evidentiranju oduzete imovine.

Očekuje se da će se pojaviti značajna razlika između bivših vlasnika koji budu ostvarili pravo na obeštećenje i onih koji ga budu ostvarili u novcu. Onaj kome imovina bude vraćena u naturi, dobija – grubo rečeno – 100% od onoga što mu je oduzeto. Ako su procene vrednosti nacio-

12 Zakon o prijavljivanju i evidentiranju oduzete imovine („Službeni glasnik RS“, br. 45/05).

nalizovane imovine bile tačne i ako je tačna procena ukupne vrednosti dobara koja su nacionalizovana, može se očekivati da će bivši vlasnici kojima, umesto vraćanja dobara u naturi, bude priznato pravo na obeštećenje dobiti oko 3 do 5% procenata od vrednosti nacionalizovane imovine. Ipak, ovaj procenat može biti i veći ako se broj zahteva smanji. Sam Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju sadrži više takvih mehanizama kojima će neki bivši vlasnici biti isključeni iz prava na denacionalizaciju.

Prvi takav mehanizam tiče se osnova oduzimanja. Taksativnim nabranjem propisa čija se primena smatra osnovom za priznanje prava na denacionalizaciju, isključuju se svi oni kod kojih taj osnov nije naveden, tj. svi oni kod kojih je oduzimanje izvršeno bez donošenja pojedinačnog akta o oduzimanju. Raspoloživi podaci pokazuju da su postojali brojni slučajevi oduzimanja imovine bez donošenja bilo kakvog akta, kao i da mnogi akti koji su donošeni nisu sadržavali navode o propisu koji je bio osnov donošenja.

Drugi mehanizam za isključenje bivših vlasnika odnosi se na kompletnost zahteva. Nije predviđena obaveza organa koji vodi postupak da sam pribavi dokumentaciju o oduzimanju ako to podnosilac zahteva ne može. Mnogi neće biti u stanju da pribave potrebnu dokumentaciju, te će se njihov zahtev smatrati nepotpunim, zbog čega će ga organ koji vodi postupak odbaciti bez ostavljanja naknadnog roka za dopunu. Propisana je obaveza državnih organa i organizacija da dostave raspoloživu dokumentaciju o oduzimanju, ali ako je imaju. Odgovorno lice će odgovarati za prekršaj ako je ne dostavi, ali pod uslovom da se dokaže da je organ imao tu dokumentaciju, što će biti vrlo teško.

Na kraju, država se ipak obezbedila da joj teret ne bude preveliki, limitirajući vrednost fonda iz koga će biti isplaćeno obeštećenje na dve milijarde evra. Ne može se reći da su mogućnosti države veće, te da nije postojala dobra volja da se izdvoji više, ali to neće biti utešno za bivše vlasnike koji budu dobili par procenata od vrednosti nacionalizovane imovine. Mnogima je i sada jasno da će obeštećenje biti simbolično, tako da će neki odustati od podnošenja zahteva, očekujući da bi dobili vrlo malu vrednost.

U postupku sprovođenja Zakona moglo bi se desiti nešto što izgleda nije uzeto u obzir, a to je da i samih 10% akontacije koje država planira da isplati ranijim vlasnicima bude više od planirane dve milijarde evra koje će biti izdvojene za obeštećenje. Može se desiti da je ukupna vrednost akontacije čak tri puta veća od planiranog iznosa, što bi državu moglo da stavi pred ozbiljne probleme.

REVIEW OF THE LAW ON PROPERTY RESTITUTION AND COMPENSATION

Zlatko Stefanović

SUMMARY

The Republic of Serbia is among the last of the former socialist countries to enact the Law on Property Restitution and Compensation. One of the most important aspects of this Law is admitting the mistake made, as well as admitting that the state has obligation to avert the consequences of imposing those laws many years ago. In relation to the effect to be achieved by this new Law, anticipations are modest, more symbolic, since, in most of these cases, instead of the natural restitution, monetary compensation will be applied. The amount of compensation will be symbolic in comparison to the value of the nationalized property. It might even happen that the state will not be able to pay the anticipated 10% advance of the value of the nationalized property, since that amount might exceed the two million Euros earmarked for the compensation of the nationalized property.

This Law does not interfere with the rights of the present owners and limits the natural restitution to the property owned by the Republic of Serbia, Autonomous Provinces or local governments. The same also applies to the property in possession of other entities that is state or socially-owned. Private property is excluded from the natural restitution. Physical persons have the right to denationalization, while legal persons have the right only if they are registered endowments. The right to denationalization is inheritable. With respect to the legal successors, the Law provides a solution that expresses the essence of denationalization. Namely, based on such solution, the right to request denationalization is inheritable, which right will be treated as the right to the property that has been lost and subsequently found. This solution implies the right to quiet enjoyment of the property, as a natural right of property owners, regardless of the positive law. Thus, even if it was deemed not to exist before (before the enactment of Law on Property Restitution and Compensation) it is now expressly provided under the Law that this right has always existed.