Др Petar Simonetti
редовити професор у мировини, Ријека

Права страних особа на денационализацију

Резиме

Право на денационализацију овлашћује пријашњег власника, односно његовог насљедника из првог насљедног реда: брачног друга и потомке, да од надлежног тијела траже укидање правних учинака присилног пријеноса имовине у друштвено власништво, а права из денационализације (утврђена правомоћним рјешењем о денационализацији) су право на реституцију права власништва или право на накнаду (евентуално на супституцију) кад је реституција искључена законом. По новелираном Закону, у начелу сви пријашњи власници – физичке особе имају једнако право на накнаду за одузету имовину, без обзира на држављанску припадност, ако њихово право на реституцију или на накнаду није уређено међудржавним уговором, а право странаца није увјетовано узајамношћу с таквим правима хрватских држављана у држави странца. По овој новели страни држављани имали су право поднијети захтјев за денационализацију, као и хрватски држављани, у преклузивном року од 6 мјесеци који је истекао 7. сијечња 2003. Искључена је, међутим, реституција некретнина на које, према постојећим законима, стране особе не могу имати или стећи право власништва ("искључено подручје" пољопривредно земљиште, шуме и шумско земљиште и заштићена природна добра) па у том случају страни држављани имају право на накнаду по критеријима и у облику који је прописан Законом о накнади. Погрешна је интерпретација према којој стране особе имају право на реституцију или накнаду само ако им се то право призна међудржавним споразумом, јер се тиме негира Новела која је услиједила након што је Уставни суд укинуо дискриминаторну

одредбу према којој право на накнаду (реституцију) припада само особама "које на дан доношења закона имају хрватско држављанство", а законодавац је ту одредбу брисао (5. српња 2002.). Новим међудржавним споразумом, напротив, могу се признати права из Закона о накнади и оним особама које су већ обухваћене постојећим међудржавним споразумом о накнади за одузету имовину. Ако се измијени новелирани закон бит ће то зато што се није примјењивао због погрешне интерпретације, а те измјене имати ће у суштини значење аутентичног тумачења, иако ће одредити нови рок у коме страни држављани могу поднијети захтјев за денационализацију. Само хрватски држављани који имају право на накнаду по постојећим међудржавним споразумима, ако им та "накнада није исплаћена од стране друге државе" – имају право на накнаду према одредбама Закона о накнади (чл. 51. ст. 3.).

***Кључне ријечи**: стране особе, међудржавни споразуми, денационализација, реституција, накнада.*

Увод

Повод за овај чланак је недавна заједничка изјава предсједника Републике Хрватске и предсједника Владе Републике Хрватске, да ће се законом уредити право страних држављана на накнаду за имовину одузету у ФНРЈ/СФРЈ, у случају кад то право није уређено постојећим међудржавним споразумима.

У вези с тим поставља се питање значења одредбе чл. 2. Закона о измјенама и допунама Закона о накнади за имовину одузету за вријеме југословенске комунистичке владавине[1)] од 5. српња 2005., који је донијет након што је Уставни суд Републике Хрватске укинуо одредбу из чл. 9. ст. 1. Закона о накнади, тј. о дискриминацији пријашњих власника и њихових потомака који нису имали држављанство на дан доношења Закона о накнади (11. листопада 1996.).[2)]

1. Појам и правна природа денационализације

О појму, природи и правној основи денационализације постоје различита мишљења. Особито су супротстављена мишљења о правној основи денационализације.

1. НН бр. 80/02. и 81/02. (испр).
2. Одлука и рјешење Уставног суда Републике Хрватске од 21. травња 1999., објављена у НН бр. 39/99.

1.1. Појам денационализације

Појам денационализације у правном смислу општенито означава поступак укидања свих правних учинака национализације имовине. У овом раду употребљава се термин денационализација који има и шире и уже значење.

а) Шире значење денационализације

Појмом денационализација обухваћамо укидање учинака присилног пријеноса приватне имовине у друштвено власништво (општенародну имовину, државно власништво), не само по основи национализације, него и по другим правним основама као што је конфискација, прописи о аграрној реформи, о прекорачењу законског максимума и др., па и на темељу одлука грађанских и војних органа без законског основа.

Деконфискација се истиче само у случају кад њени учинци одступају од учинака денационализације.

б) Уже значење денационализације

Денационализацијом се, не укидају, међутим, сви правни учинци присилног пријеноса имовине у друштвено власништво већ, уже од тога, само правни учинци које би тај пријенос производио у новом правном суставу, који се морао успоставити до 31. просинца 1997. године.[3)] Закон о накнади, као што се види из даљњег излагања, укида неке учинке присилног пријеноса имовине у друштвено власништво од доношења Закона (11. листопада 1996.), а друге од његовог ступања на снагу (1. сијечња 1997.). Субјективна права из денационализације стјечу овлаштеници, који су правовремено поднијели захтјев, на темељу правомоћног рјешења надлежног тијела или нагодбе (чл. 8. ЗН-а).

1.2. Правна природа денационализације, термин, овлаштеник

1.2.1. Правна природа денационализације

Денационализација по правилу не доводи до реституције одузете постојеће имовине, јер је то немогуће због заштите стечених права трећих особа, а и због тога што би у много случајева била супротна јавном интересу који је утврђен законом. Зато је учинак денационализације, по правилу, обвеза давања накнаде у облику који прописује Закон. Након ступања на снагу Закона о забрани пријеноса (22. просинца 1990.), а прије доношења Закона о накнади (11. листопада 1996.), проведена је претворба друштвеног власништва и с њоме и имовине која је била присилно пренијета у друштвено власништво, а која се затекла у имовини друштвених подузећа и других друштвеноправних особа у тренутку претворбе, па се сада налази у имовини других особа.

3. Уставни закон за проведбу Устава Републике Хрватске, види правне изворе, §1, точка 2., (2.)

Сам Закон о накнади, осим тога, допустио је откуп одузетих станова носиоцима станарског права. Зато је учинак денационализације, по правилу, обвеза давања накнаде, у облику који прописује Закон, а реституција одузете имовине, непокретних и покретних ствари јест изнимка. Нешто шире је примијењено правило реституције имовине у односу на конфисциране станове (чланак 32. – 39. ЗН-а).

Овлаштеник права на денационализацију и обвезник предаје власништва у случају реституције односно давања накнаде у другом облику, могу одступити од ових правила нагодбом под увјетом да се тиме не дира у стечена права трећих особа и да се склапањем нагодбе "не стварају обвезе Републици Хрватској" (чл. 8. ЗН-а).

У погледу имовине правних особа Католичке Цркве, постоји обвеза Републике Хрватске да, у случају искључења реституције "у складу са законским одредбама" – извршиприкладну замјену за дио добара који није у стању вратити Католичкој Цркви,[4)] односно њеним правним особама.

Право денационализације у објективном смислу треба разликовати од права на денационализацију, тј. права које припада овлаштенику да тражи укидање учинака присилног пријеноса у друштвено власништво.

Право денационализације или установа денационализације скуп је прописа које одређују претпоставке и поступак укидања учинака присилног пријеноса у друштвено власништво. Права на одузетим стварима (по правилу непокретним) која се враћају овлаштеницима права на денационализацију (право власништва или евентуално друго стварно право) уређују правила стварнога права. Када се умјесто реституције стјече право на накнаду, на то се право примјењују правила обвезног права. У другом дијелу књиге расправља се о праву на денационализацију које припада одређеној особи – овлаштенику права на денационализацију; расправља се и о правима из денационализације.

1.2.2. Термин – денационализација умјесто накнада за одузету имовину

Законска синтагма накнада за одузету имовину неадекватна је због два разлога: прво, зато што не покрива појам реституције, а друго још више зато што покрива два различита права: право тражити поништење учинака присилног пријеноса имовине у друштвено власништво (преображајно или потестативно право) и право стечено поништењем тих учинака (субјективна права): право власништва и право накнаде за одузету имовину. Предлагао се и термин репривативација, али је и он неадекватан јер се мијеша с реституцијом, тј. с једним обликом денационализације, и то изнимним, а и зато што у нашем праву означава деетатизацију имовине која се увећала у поступку претворбе, а налази се у Фонду за приватизацију, односно у имовини Републике Хрватске и других јавноправних особа.

4. Чланак 4. Уговора између Свете Столице и Републике Хрватске о господарским питањима који је потврђен Законом РХ од 14. просинца 1998. (НН бр. 18/98. – Међународни уговори, од 30. 12. 1998.).

Термин денационализација је ушао у свакодневну комуникацију, а усвојио га је и Закон о власништву и другим стварним правима (чл. 359. ст. 2.); осим тога тај термин најприближније означава појам укидања правних учинака присилног пријеноса имовине у друштвено власништво које се до 1. сијечња 1997. већим дијелом претворило у право власништва одређених особа.

1.2.3. Овлаштеник права на денационализацију

Будући да смо усвојили термин денационализација, умјесто законског термина "накнада", субјект правног односа денационализације је овлаштеник права на денационализацију – умјесто овлаштеник права на накнаду. Умјесто синтагме овлаштеник права на накнаду, Закон о накнади по правилу употребљава синтагму "пријашњи власник" која је такођер неточна јер нити су сви пријашњи власници овлаштеници права на денационализацију (infra трећи дио), нити су овлаштеници права на денационализацију само пријашњи власници. Напротив, с обзиром на протек времена од присилног пријеноса имовине у друштвено власништво (претежно у првим годинама иза Другог свјетског рата), овлаштеници права на денационализацију су најчешће потомци пријашњег власника (чл. 9. ст. 1., ЗН-а).

2. Стране особе[5), 6)]

Страним особама, физичким и правним, прије Закона о измјенама и допунама Закона о накнади,[7)] који је усвојен, проглашен, објављен и ступио на снагу 5. српња 2002., није припадало право на денационализацију за одузету имовину по одредбама ЗН-а, осим ако би им то право било признато међудржавним споразумима (чланак 11.).

У смислу Закона о накнади, страна особа је физичка и правна особа која није имала хрватско држављанство 11. листопада 1996. (када је донијет Закон о накнади). Овамо спадају особе које су 11. листопада 1996. имале држављанство неке друге државе, али и особе без држављанства (апатриди).

5. Страна особа је она особа која нема хрватско држављанство, без обзира да ли има држављанство друге државе или је без држављанства. Није страна особа она особа која има држављанство друге државе ако истовремено има и хрватско држављанство (чланак 11. и 12. Закона о рјешавању сукоба закона с прописима других земаља у одређеним односима, НН, бр. 53/91., у наставку: ЗРСЗ и чланак 2. Закона о хрватском држављанству, НН, бр. 53/91. и 28/92.).
6. Припадност правне особе оцјењује се према праву државе по којем је основана, али ако правна особа има сједиште у другој држави, она има и њену припадност, сматра се особом те државе (чланак 17. ЗРСЗ-а).
7. Закон о измјенама и допунама Закона о накнади за имовину одузету за вријеме југословенске комунистичке владавине, НН бр. 80/02, 81/02 (испр.) од 5. српња 2002.

2.1. Уставност одредаба о искључивању страних особа од права на накнаду за одузету имовину

Устав Републике Хрватске јамчи право власништва (чланак 48. ставак 1.) свима - и страним физичким особама - јер никога не искључује. Законска су ограничења могућа само у погледу стјецања права власништва страних особа,[8), 9)] а не и враћања одузетог права власништва односно накнаде за одузету имовину ако је реституција права власништва искључена. За ограничење или одузимање права власништва у интересу Републике, свим власницима - домаћим и страним особама, једнако припада право на накнаду у висини тржишне вриједности (чланак 50. ставак 1.), јер Устав не предвиђа могућност да се законом пропишу изнимке у корист или на штету домаће или стране особе. Ово не би било у сугласности, уосталом, с уставним начелима јамства и неповредивости права власништва која не познају изнимке с обзиром на држављанску или коју другу припадност власника (supra).[10)]

По досадашњем Закону о накнади стране особе не само што нису имале право на реституцију права власништва које им је било одузето, већ оне нису имале ни право на накнаду у другом облику (чланак 11. ставак 1.), за њих се продуживало правно стање које је настало присилним пријеносом њихове имовине у друштвено власништво. У истом положају биле су и особе које су имале југославенско држављанство, али су га изгубиле прије или послије одузимања имовине, а нису имале хрватско држављанство 11. листопада 1996. У истом статусу као стране особе су и особе без држављанства (апатриди).

Стога се поставило питање је ли у сугласности с Уставом РХ (чланак 48. ставак 1. и 3. и чланак 50. ставак 1.) одредба ЗН-а која увјетује право на накнаду за

8. Устав РХ у чланку 48. ставак 3. прописује: "Страна особа може стјецати право власништва уз увјете одређене Законом." Дакле, Устав допушта могућност да се законом пропишу "одређени" увјети за стјецање права власништва страних особа.

9. Увјети у погледу стјецања права власништва на некретнинама у Републици Хрватској од стране страних особа уређени су Законом о власништву (чланци 354.-358.), осим ако је посебним законом или међудржавним уговором друкчије одређено (чланак 354. ставак 1. ЗВ-а). Страни држављани имају једнака насљедна права као и домаћи под увјетом узајамности (чланак 5. ЗОН-а). Шире о правним изворима који уређују стјецање права власништва странаца на некретнинама у РХ, Жувела, М.: Збирка основних прописа из подручја власничкоправних односа, op. cit., стр. 134-138. О способностима страних субјеката за стјецање стварних права у Републици Хрватској, шире: Gavella, N.: Увод у стварно право (Gavella, N., Gliha, I.), Правни факултет у Загребу - Завод за грађанскоправне знаности и породично право, Загреб, 1991., стр. 119-125.; исти: Стварно право, Информатор, Загреб, 1998., бр. 2/175, 7/106, 24/4 и 25/4; Томљеновић, В., Странци као стјецатељи права власништва некретнина према Закону о власништву и другим стварним правима, ЗПФР, вол. 19, бр. 2. (1998.).; Јелчић, О., Стране особе као носитељи права власништва на некретнинама, ЗПФР, вол. 23. бр. 1., (2002.), стр. 243-270.

10. Закон о власништву прописује да ће се страној особи исплатити накнада према прописима о извлаштењу за престанак права власништва на некретнинама које леже на подручју на коме те особе не могу имати право власништва због заштите интереса и сигурности Републике Хрватске (чланак 258. ставак 1. и 2.). Таква накнада припада страној особи и за некретнине које би иначе стекла насљеђивањем (чланак 258. ставак 3.).

одузету имовину хрватским држављанством (чланак 9. ставак 1. задњи дио реченице).

Регулирање права на накнаду за одузету имовину страним особама препуштено је међудржавним споразумима јер се њима могу признати права страним правним и физичким особама (чланак 11. ставак 2.), али, и у том случају остају без икакве заштите, по правилу, особе без држављанства, као и држављани оних држава с којима РХ не закључи такав споразум.

Стјецање права на денационализацију одузете имовине не може се, дакле, успоредити са стјецањем права власништва правним послом. Оно је оригинарно право пријашњег власника, које произлази из закона и уставних начела власничкоправног сустава РХ. То је правни систем који негира друштвено власништво, па, према томе, и учинке стварања друштвеног власништва одузимањем права власништва пријашњим власницима, домаћим или страним особама. Зато сматрамо да се право на денационализацију не може увјетовати држављанством пријашњег власника, односно његова насљедника или правног сљедника.

Не би се противило Уставу, међутим, да се међудржавним споразумом уреди право на накнаду страним држављанима на други начин него што је уређено Законом о накнади. У случају када је то право већ уређено међудржавним споразумом (као нпр. у погледу имовине талијанских држављана - оптаната), законом се не би могло друкчије уредити на штету пријашњих власника (чланак 134. Устава). Ни новим међудржавним споразумом се не смију вријеђати права стечена на темељу постојећег међудржавног споразума; - могу се само признати већа права него што их пријашњи власници, односно њихови насљедници имају по постојећем међудржавном споразуму.

Међутим, ако право на реституцију или накнаду за одузету имовину стране особе није друкчије уређено међудржавним споразумом, не може се оно законом искључити само зато што та особа (пријашњи власник или његов насљедник првога насљедног реда) није имала хрватско држављанство 11. листопада 1996. (чланак 9. ставак 1.) без обзира да ли има страно држављанство или је без држављанства (апатрид). То није у складу с Уставом Републике Хрватске који јамчи право власништва и његову неповредивост (чл. 48. ст. 1. и чл. 3.), па, дакле, и право на реституцију или накнаду у облику који је законом прописан.

2.1.1. Резолуције Заступничког дома Сједињених Америчких Држава које позивају земље у транзицији да укину законску дискриминацију пријашњих власника страних држављана и да вјерским заједницама врате незаконито извлаштену имовину

Заступнички дом Сједињених Америчких Држава донио је двије резолуције позивајући државе у транзицији које су право на денационализацију одузете имовине увјетовале држављанском припадношћу или пребивалиштем пријашњих власника односно њихових насљедника, да укину тај ограничавајући увјет и да вјерским заједницама врате незаконито извлаштену имовину.

Резолуција бр. 557 од 1. листопада 1998. позива земље у транзицији Средње и Источне Европе "да укину одређене претпоставке гледе држављанства и пребивалишта преживјелим појединцима холокауста који траже враћање конфисциране имовине" (точ. 6.). Точка 7. Резолуције гласи:

"Наглашава се да пријашње комунистичке земље које желе постати чланице НАТО-а и других међународних организација морају признати да поступак међународне интеграције укључује доношење закона који штите право власништва и који су слични онима у демократским земљама које не захтијевају одређено држављанство за враћање (реституцију) или накнаду (компензацију)."

Резолуција бр. 562. од 9. листопада 1998. гласи:

"(3) Позивају се земље да враћају незаконито извлаштену имовину вјерским заједницама.

(4) Позивају се Хрватска, Чешка Република, Латвија, Литва, Румуњска, Словачка и друге земље чији закони или прописи ограничавају враћање или накнаду за незаконито извлаштену имовину везујући је за држављанство или пребивалиште особе која тражи накнаду, да уклоне таква ограничења."[11)] Поводом тога Уставни суд Републике Хрватске је укинуо дискриминацијске одредбе у Закону о накнади.

2.1.2. Одлука и рјешење Уставног суда о укидању законских одредби које дискриминирају стране физичке особе

Одлуком Уставног суда Републике Хрватске од 21. травња 1999.[12)] укидају се одредбе Закона о накнади из чланка 9. ставак 1. и чланак 11. ставак 1. и 2. које ускраћују право на денационализацију физичким особама које нису имале хрватско држављанство 11. листопада 1996. и одредбе о року за подношење захтјева за денационализацију, те посљедицама пропуштања рока уколико се односе на нове овлаштенике права на накнаду.[13)]

Уставни суд образлаже да је законом признато право накнаде за одузету имовину хрватским држављанима другима ускраћено "неправедно и не може се оправдати заштитом неког другог важног уставног или другог права". Стога су

11. Багић, С., Актуалности у денационализацији, Годишњак 8, стр. 207., гдје се наводи: "На такво су поступање земље Средње и Источне Европе (тзв. транзицијске земље) биле позиване и низом декларација, резолуција и препорука Вијећа Европе. Тако нпр. Резолуција бр. 1096 (1996. године) Парламентарне скупштине Вијећа Европе "савјетује да имовина укључујући и црквену, која је била незаконито или неоправдано одузета од стране државе, национализирана, конфисцирана или на други начин окупирана за вријеме владавине комунистичких тоталитарних сустава у начелу треба бити реституирана изворним власницима у цјелини, ако је то могуће учинити без кршења права садашњих нових власника" који су стекли имовину у доброј вјери или права станара који су унајмили имовину у доброј вјери те без штете за поредак демократских реформи. У случају да то није могуће треба бити додијељена праведна материјална штета." Пријевод с енглеског: Resolution 1096 (1996.) 1 on measures to distimantle the heritage of former communist totalitarian systems (Concil of Europe, Parlamentary Assembly – Assembly debate on 27. June 1996.)
12. НН, бр. 39/99., од 23. травња 1999., испр. НН, бр. 42/99.

укинуте одредбе "у противности чланком 14. ставак 2. Устава јер не поштују уставну гаранцију о једнакости свих људи и грађана у Републици Хрватској ..." оне су противне и чланку 134. Устава, јер су међународни уговори дио унутрашњег поретка Републике Хрватске па је Закон о накнади требало с њима ускладити.

13. Одлука Уставног суда НН, 39/99., (*супра*, Увод, §1., точ. 1., б, 5.1.) којом су укинуте одредбе што дискриминирају стране физичке особе гледе права на накнаду (и реституцију) за одузету имовину гласи:
У поводу захтјева се укидају, а у поводу приједлога покреће се поступак за оцјену уставности, те се укидају сљедеће одредбе Закона о накнади за имовину одузету за вријеме југославенске комунистичке владавине (НН, бр. 92/96.):
Чланак 9. ставак 1.
"*Права из овога Закона признају се физичкој особи - пријашњем власнику, односно његовим законским насљедницима првога насљедног реда (у даљњем тексту: пријашњи власник), који на дан доношења овога Закона имају хрватско држављанство.*"
- укида се у дијелу који гласи: "...који на дан доношења овог Закона имају хрватско држављанство";
Чланак 11. ставак 1.
"*Страним физичким и правним особама не припадају права из овога Закона.*"
- укида се у дијелу који гласи: "...физичким и";
Чланак 11. ставак 2.
"*Изнимно од одредбе ставка 1. овога чланка, права прописана овим Законом могу се признати и страним физичким и правним особама ако се то утврди међудржавним споразумима.*"
- укида се у дијелу који гласи: "...физичким и";
Чланак 65. ставак 3.
"*Пријашњи власник дужан је поднијети захтјев у року од шест мјесеци од дана ступања на снагу овога Закона, осим у случају из чланка 26. овога Закона.*" Чл. 26. прописује да се стан по сили Закона "даје" у власништво пријашњег власника ако станар не поднесе захтјева за склапање уговора о продаји стана до 31. ожујка 1997. или ако његов захтјев буде одбијен (чл. 26. ст. 1. и 2.).
- укидају се одредбе о року за подношење захтјева пријашњег власника, уколико се односе на пријашњег власника - страну физичку особу;
Чланак 65. ставак 4.
"*Захтјев поднесен по протеку рока из ставка 3. овога чланка одбацит ће се па подноситељ губи сва права из овога Закона.*"
- укидају се одредбе о посљедицама пропуштања рока, уколико се односе на пријашњег власника - страну физичку особу.
Уставни суд образлаже: …оспорава се, међу осталим, уставност одредаба Закона о накнади, који из накнаде за одузету имовину искључује физичке особе које немају хрватско држављанство. То се првотно односи на ставак 1. чланка 9. у којем се одређује да су овлаштеници накнаде само они пријашњи власници "...који на дан доношења овога Закона имају хрватско држављанство" те на чланак 11. у којем се изричито прописује да "страним физичким и правним особама не припадају права из овога Закона", осим ако би противно било утврђено међународним споразумима. Оспоравају се и одредбе чланака 66. и 67. у дијелу у којем се одређује да захтјев за накнаду треба садржавати и податке или доказе о држављанству. Подноситељи приједлога позивају се на одредбе Устава наведене у т. 6/4. (То су: чл. 3., чл. 14., чл. 16., чл. 26. ст. 2., чл. 41., чл. 48., чл. 50. и чл. 61.). ...>

Укидају се и одредбе о року за подношење захтјева који је истекао 30. липња 1997. (чланак 65. ставак 3. и 4.), као логична посљедица проширења круга овлаштеника права на накнаду (нови овлаштеници). У образложењу одлуке Уставног суда наводи се да намјесто укинутих одредби које дискриминирају стране физичке особе треба "разрадити модалитете накнађивања или враћања имовине странцима и рокове за подношење захтјева".

(наставак фусноте 13.)

7/2. Разликовање пријашњих власника с обзиром на њихову правну свезу с одређеном државом (тј. према држављанству) - с тиме да се једнима признаје право на накнаду (хрватским држављанима), а другима се то право никако не признаје - неправедно је и не може се оправдати заштитом неког другог важног уставног или другог права. Ово тим више што је свима, и хрватским држављанима и онима који то нису, имовина одузета на исти начин, у исто вријеме и на темељу истих правних основа, а њихова имовина - уколико је остала очувана - остала је у Републици Хрватској у власништву државе или других правних субјеката.

Разликовање у опсегу потенцијалних права домаћих држављана и странаца уобичајено је (и није у противности с Уставом) кад се ради о правним односима регулираним јавноправним прописима или прописима о заснивању радног односа. Но, кад су у питању имовинскоправни односи, таквог разликовања, у тако генералном, уопћеном облику, не смије бити и оно је супротно Уставу.

Због тога би, прописом који ће се донијети умјесто укинутог, пријашњим власницима који нису хрватски држављани требало начелно признати право на накнаду или враћање имовине, односно одредити под којим претпоставкама ће се тим особама признати право на накнаду. Право странаца на враћање некретнина требало би регулирати у складу с одредбама других закона о праву странаца да стјечу некретнине на подручју Републике Хрватске.

Цитиране одредбе из ставка 1. чланка 9. и из ставка 1. чланка 11. (у дијелу у којем се односи на физичке особе) Закона о накнади у противности су с чланком 14. Устава јер не поштују уставну гаранцију о једнакости свих људи и грађана у Републици Хрватској, већ успостављају дискриминирајуће разлике овисне о особним и правним особинама појединца, које нису основане на Уставу или на закону у складу с Уставом. Те одредбе нису у складу с прописима међународних уговора и аката цитираних у т. 2/3. ове одлуке. Оне су противне и чланку 134. Устава, јер међународни уговори, кад су склопљени и потврђени у складу с Уставом и објављени, чине саставни дио унутарњег правног поретка Републике Хрватске, па је Закон о накнади требало с њима ускладити.

7/3. Због тога се у т. 1а. изреке ове одлуке укидају цитирани прописи Закона о накнади.

Будући да су истекли рокови за подношење захтјева за накнаду одузете имовине (шест мјесеци од ступања на снагу Закона о накнади - ставак 3. чланка 65.), па би прекасно поднијете приједлоге ваљало одбацити, а подноситељ би изгубио сва права из тог Закона (ставак 4. чланка 65.), у т. 1ц. изреке ове одлуке укидају се и ти прописи, како би овлаштеници накнаде који нису хрватски држављани могли остварити своја права.

На мјесто укинутих одредаба треба донијети нове које ће разрадити модалитете накнађивања или враћања имовине странцима и рокове за подношење захтјева. Због тога је наступање правних посљедица ове Одлуке одгођено до доношења нових прописа, а најкасније до истека рока од годину дана од дана објављивања ове одлуке у "Народним новинама".

2.1.3. Осврт на гледиште Уставног суда Републике Хрватске о будућем уређењу враћања одузетих некретнина страним физичким особама

У образложењу одлуке Уставног суда којом се укидају одредбе о дискриминацији пријашњег власника – стране физичке особе, поред осталог, даје се "упута" законодавцу како да уреди права тих особа, а која гласи: "Право странаца на враћање некретнина требало би регулирати у складу с одредбама других закона о праву странаца да стјечу некретнине на подручју Републике Хрватске".

Да је законодавац интегрално прихватио ово гледиште, сва законска ограничења гледе стјецања права власништва на некретнинама, законом прописана за стране особе[14] погађала би стране физичке особе, овлаштенике права на реституцију права власништва на некретнинама. Као што је напријед речено, по Уставу РХ непосједовање хрватског држављанства може бити релевантно, ако то закон одреди, само гледе стјецања права власништва, а не и гледе враћања одузетог права власништва. Устав, наиме, прописује: "Страна особа може стјецати право власништва уз увјете одређене законом" (чланак 48. ставак 3.).

Гледиште Уставног суда је, међутим, утемељено уколико се односи на некретнине на којима страни држављани не могу имати право власништва или га уопће не могу стећи (*infra*). Али таква ограничења су већ прописана законима Републике Хрватске, у складу с Уставом (чл. 48. ст. 3.), па се не морају понављати у ЗН-у.

2.2. Права страних физичких особа по новелираном Закону о накнади

Након што су одлуком Уставног суда укинуте одредбе Закона о накнади које су дискриминирале стране физичке особе, лишавајући их права на накнаду за одузету имовину, Влада РХ предложила је измјену и допуну Закона о накнади само у корист оних особа које су стекле хрватско држављанство послије 11. листопада 1996.[15] Одбор за законодавство Хрватског сабора, међутим, тај је приједлог измијенио и предложио да се у чланку 9. ставак 1. бришу ријечи: "који на дан доношења закона имају хрватско држављанство"[16] које је наведеном одлуком био укинуо Уставни суд. Овај приједлог усвојен је ЗИД-ом Закона о накнади… којим је, брисан наведени текст у чланку 9. ставак 1. Према томе, новелирани чланак 9. ставак 1. гласи: "Права из овога Закона признају се физичкој особи – пријашњем власнику, односно његовим законским насљедницима првога насљеднога реда (у даљњем тексту: пријашњи власник)."

То значи да се "права из овога Закона признају" физичкој особи – пријашњем власнику, односно његовим законским насљедницима првога насљеднога реда, без обзира на држављанску припадност: хрватским држављанима, без обзира када су

14. Чланци 354.-358. Закона о власништву и другим стварним правима, НН, 91/96.
15. Чланак 1. Коначног приједлога ЗИД ЗН-а који је достављен Хрватском сабору 27. липња 2002.
16. Види Извјешће о Коначном приједлогу ЗИД ЗН-а, П. З. бр. 286 од 2. српња 2002. кл. 943-01/01-01/02 Урбр 612/3-02.

стекли хрватско држављанство, и физичким особама, које имају само страно држављанство, као и онима који немају држављанство ни једне државе (апатриди). Према томе, сви пријашњи власници – физичке особе, њихови потомци и брачни друг, укључујући и посвојенике и њихове потомке, брачну и изванбрачну дјецу, имају једнака права из Закона о накнади, па, дакле, и право на реституцију права власништва у границама које је одредио Закон.

Ово законско рјешење је у потпуном складу с одлуком Уставог суда којом је укинута одредба из чл. 9. ст. 1. ЗН-а која је гласила: "који на дан доношења овог закона имају хрватско држављанство." Законодавац је брисао текст који је као протууставан укинуо Уставни суд.

Ова новела о праву на накнаду за одузету имовину страних држављана навела је неке интерпретаторе на закључак "да је тешко, ако не и немогуће, одредити стране држављане који су измјенама и допунама Закона стекли право на накнаду".[17)] Они су у двојби да ли право на накнаду припада свим страним држављанима – пријашњим валсницима, односно њиховим потомцима и брачном другу, осим онима који то право имају по постојећим међудржавним уговорима или не припада ниједном страном држављанину, док му се то право не призна међудржавним уговором. Присталице тога гледишта признају да су новелираним законом страни држављани изједначени с домаћим (чл. 9. ст. 1.) као и да су из тога круга искључени сви пријашњи власници, без обзира на држављанство, којима је право на накнаду "ријешено међудржавним споразумима" (чл. 10. ст. 1.). По њиховом схваћању, тешкоће у примјени новелираног закона настају због премјештања одредбе из бившег чл. 11. ст. 2. у чл. 10. ст. 2. При томе губе из вида да се ст. 2. у чланку 11. односио на све стране држављане, јер до новеле они нису имали право на накнаду за одузету имовину. У новелираном закону се тај ставак налази у чланку 10. који се односи само на оне стране држављане којима је право на накнаду за одузету имовину уређено међудржавним споразумима. Према томе, у контексту новелираног закона из бившег чл. 11., сада ст. 2. чл. 10. има сасвим друго значење. Његово садашње значење је да се страним држављанима који су обухваћени досадашњим међудржавним уговором о накнади за одузету имовину могу новим међудржавним споразумом (уговором) признати права из Закона о накнади. То би значило да се новим међудржавним уговором признају страним особама, не само физичким, него и правним, већа права него што су им призната постојећим међудржавним споразумом (уговором).

Никако се не може извести закључак, да и по садашњем, новелираном закону, страни држављани, који нису обухваћени међудржавним уговорима о накнади за одузету имовину, немају право на накнаду по Закону о накнади, све док им се то право не би признало новим међудржавним уговором, јер у том случају би се вратили на законско рјешење које је вриједило до новеле, односно до одлуке Уставног суда Републике Хрватске којом је укинута одредба о дискриминацији страних

17. Багић, С., Новела Закона о накнади из 2002. године: Нови овлаштеници, у: Некретнине као објекти имовинских права, изд. Народне новине, Загреб, 2004., стр. 37.

држављана. Новелом није враћена у Закон одредба о дискриминацији, него је напротив, брисана; а интерпретацијом чл. 10. ст. 2. као што се види, не може се извести закључак да је управо та одредба прикривено враћена у Закон. Супротно мишљење заступа тадашњи предсједник Уставног суда Републике Хрватске који каже да је брисањем чл. 11. Закона о накнади "омогућено, али само ако буде утврђено међудржавним споразумима, да и стране физичке и правне особе могу стећи права прописана одредбом из ст. 2. чл. 2. ЗИД Закона о накнади. Напротив, то право немају пријашњи власници у случају кад је питање накнаде ријешено међудржавним споразумима (ст. 1. чл. 2. ЗИД Закона о накнади)." Ово тумачење је у директној супротности с јасним текстом чл. 2. Закона о измјенама и допунама Закона о накнади на који се позива исти аутор,[18] а гласи:

"Чланак 10. мијења се и гласи:

Пријашњи власник нема право на накнаду за одузету имовину у случају кад је питање накнаде ријешено међудржавним споразумима.

Изнимно од одредбе из ст. 1. овога чланка, права прописана овим законом могу стећи и стране физичке и правне особе ако се то утврди међудржавним споразумима."

Према томе, овај аутор не тумачи чл. 2. ЗИД ЗН, садашњи чл. 10. који је иначе сасвим јасан, него у суштини тумачи бивши чл. 11. ЗН који је гласио:

"Страним физичким и правним особама не припадају права из овога Закона.

Изнимно од одредбе ст. 1. овога чланка, права прописана овим законом могу се признати и страним физичким и правним особама ако се то утврди међудржавним споразумима."

Све што је унапријед речено о правима овлаштеника права на накнаду који је 11. листопада 1996. имао хрватско држављанство, по новелираном ЗН-у вриједи и за остале овлаштенике без обзира на то имају или немају хрватско држављанство, осим изнимака које слиједе,[19] а произлазе из других закона који искључују право власништва странаца на одређеним некретнинама или стјецање права власништва на другима.

2.2.1. Искључење реституције права власништва на одређеним некретнинама

Реституција права власништва страним држављанима на одређеним некретнинама неизравно је ограничено другим законима. Ако по другом закону страна особа, наиме, не може бити власник одређених некретнина у Републици Хрватској

18. Црнић, Ј., Денационализација-у поводу Закона о измјенама и допунама Закона о накнади за имовину одузету за вријеме југословенске комунистичке владавине–Што даље?, у: Некретнине у правном промету, В. Савјетовање -2002., Инжењерски биро д.д., Загреб, 2002., стр. 9.
19. Печек, Р., Новела Закона о накнади за одузету имовину, Информатор, бр. 5048-5049., од 24. и 27. српња 2002; Црнић, Ј., Примјена Закона о измјенама и допунама Закона о накнади, Информатор, бр. 5058-5059, од 28. и 31. коловоза 2002. (кога се сматра пријашњим власником, рокови за подношење захтјева).

или на њима не може стећи право власништва, такве се некретнине не могу ни вратити страној физичкој особи – пријашњем власнику, односно његовом потомку или брачном другу који имају страно држављанство, а то су: некретнине на тзв. "искљученом подручју", пољопривредно земљиште, шуме и шумско земљиште и некретнине на заштићеним дијеловима природе.

а) Некретнине на "искљученом подручју"

Реституција права власништва страним физичким особама је, наиме, немогућа на некретнинама које се налазе на "искљученом подручју" које је законом одређено ради заштите интереса и сигурности РХ, на којем стране особе не могу имати право власништва (чланак 358. ставак 1. ЗВ-а), јер и постојеће право власништва страних особа на том подручју престаје по самом закону (чланак 358. ставак 2. ЗВ-а). Умјесто реституције права власништва некретнина на "искљученом подручју" пријашњем власнику би припадало право на накнаду у складу с одредбама Закона о накнади. Одговарајућа примјена чланка 358. ставак 3. ЗВ-а која искључује насљеђивање права власништва на те некретнине, а признаје насљеднику право на накнаду по прописима о извлаштењу, није могућа гледе висине и облика накнаде, јер висину и облик накнаде у случају када је реституција права власништва немогућа или је законом искључена – одређује Закон о накнади.

б) Пољопривредно земљиште

Стране особе не могу стећи право власништва на пољопривредном земљишту у РХ ни улагањем капитала или купњом домаће правне особе, осим ако међународним уговором није другачије одређено (чланак 1. ставак 3. ЗПЗ-а),[20] али ако су га имале на дан ступања на снагу Закона о измјенама и допунама ЗПЗ-а,[21] који је искључио могућност да га убудуће стјечу, оне га задржавају (чланак 62. ставак 2. ЗПЗ-а). Поставља се питање је ли могућа реституција права власништва на пољопривредном земљишту страним физичким особама поред законског искључења могућности стјецања (чланак 1. ставак 3. ЗПЗ-а),[22] иако реституција није исто што и стјецање права власништва. Ово због тога што те особе нису имале право власништва на пољопривредном земљишту које им је било одузето (њима или њиховим прецима) на темељу правних основа из аброгираног правног сустава на дан када је ступио на снагу пропис који је искључио могућност да оне стјечу право вла-

20. Ранијег Закона о пољопривредном земљишту, НН, бр. 54/94. - прочишћени текст, 48/95., 19/98. и 105/99.
21. НН, бр. 79/93.
22. Носитељима права власништва на пољопривредном земљишту не могу бити стране правне и физичке особе, осим ако међудржавним уговором није друкчије одређено. У ранијем ЗПЗ-у (прочишћени текст 54/94., и 48/95.) била је одредба да стране особе не могу стећи право власништва на пољопривредном земљишту или купњом домаће правне особе (чланак 1. ставак 3.).

сништва на пољопривредном земљишту,[23] а Закон о накнади донијет је послије тога.

Ни по садашњем ЗПЗ-у стране особе, физичке и правне, не могу бити власнице пољопривредног власништва у РХ, "нити га могу стећи улагањем капитала или купњом домаће правне особе, осим ако међународним уговором није друкчије одређено".[24] Ове законске одредбе биле су на снази и у вријеме ступања на снагу Закона о накнади (1. сијечња 1997.).[25] Ипак, затечено право власништва страних особа на пољопривредном земљишту не престаје по самом закону. Ова околност, међутим, није релевантна за нашу тему, јер правило да страна особа не може стећи власништво на пољопривредно земљиште у РХ вриједи од прије 1. сијечња 1997. без прекида до данас. Стога пријашњем власнику, страној физичкој особи, не може се вратити право власништва на пољопривредно земљиште ни под претпоставком да брисање одредбе из чланка 9. ставак 1. има повратни правни учинак – од ступања на снагу Закона о накнади (1. сијечња 1997.).

Према Закону о накнади, када је због других разлога искључено враћање права власништва на пољопривредном земљишту, "пријашњем власнику припада право на накнаду у вриједносним папирима утврђеним овим Законом" (чланак 20. ставак 3.). Држимо да се ова одредба аналогно примјењује и у случају када страна физичка особа, пријашњи власник, тражи реституцију права власништва на пољопривредном земљишту.

ц) Шуме и шумско земљиште

ЗИД ЗШ[26] од 1. вељаче 2002. прописује: стране физичке и правне особе не могу стјецати право власништва на шумама и шумском земљишту, осим ако међународним уговором није друкчије одређено. Ако међународним уговором није друкчије одређено, страним особама се не би могло вратити право власништва на одузетим шумама и шумском земљишту, већ би умјесто реституције права власништва, стране физичке особе имале право на накнаду у вриједносним папирима (чл. 20. ст. 3. ЗН-а).

д) Искључење реституције права власништва на некретнинама одређеним законом

Исто правило које вриједи за пољопривредно земљиште, шуме и шумско земљиште вриједило би и за остале случајеве када закон прописује да страна особа не може бити власник некретнина под одређеним правним режимом под који спадају и некретнине које су јој одузете на темељу прописа из чланака 2. и 3. Закона о накнади, као нпр. некретнине на заштићеним дијеловима природе (чл. 40. ст. 3.

23. Чланак 1. ставак 3. Закона о пољопривредном земљишту, НН, бр. 34/91. и 26/93.
24. Чланак 1. ставак 3. Закона о пољопривредном земљишту, НН, бр. 66/01. Ове законске одредбе биле су на снази и у вријеме ступања на снагу Закона о накнади (1. сијечња 1997.).
25. Чланак 1. ставак 3. Закона о пољопривредном земљишту, НН, бр. 54/94. – прочишћени текст, 48/95., 19/98. и 105/99.
26. Закон о измјенама и допунама Закона о шумама, НН, бр. 13/02,

ЗЗП).[27] Како су некретнине и зграде које су размјерно трајно спојене са земљиштем, или зграде које се не могу премјестити без оштећења (чл. 2. ст. 3. и чл. 9. ст. 3. ЗВ-а) произлази да се ни такве зграде на заштићеним дијеловима природе не би могле вратити у власништво страних особа.

е) Облик накнаде за некретнину која се не враћа странцу

По Закону о накнади, по правилу, странцу коме се не враћа одузета некретнина због наведених разлога, припада накнада у државним обвезницама, у годишњим оброчним износима, у трајању од 20 година, као и другим овлаштеницима денационализације кад имају право накнаде у државним обвезницима. Ово без обзира да ли је искључена реституција из општих или специфичних разлога.

Међутим, ни када је овлаштеник денационализације странац, није искључена нагодба о давању накнаде у другом облику, па и у другој некретнини на какву странац може стећи право власништва на темељу правног посла (чл. 354.-357. ЗВ-а). Ово, разумије се, да је нагодба склопљена под претпоставкама које прописује Закон о накнади (чл. 8.).

3. Право на накнаду ријешено међудржавним споразумом

Од начела по коме пријашњи власник нема права на накнаду (денационализацију) за одузету имовину у случају када је питање накнаде ријешено међудржавним споразумом (чланак 10.), по нашем мишљењу изнимка је прописана, неизравно, у чланку 51. ставак 3. ЗН-а, који одређује да пријашњи власник нема право на накнаду према одредбама овога Закона ако му је накнада исплаћена од друге државе. *Argumentum a contrario*, ако пријашњем власнику није исплаћена накнада од стране друге државе, иако је имао право на то по међудржавном споразуму, он би могао тражити накнаду (денационализацију) по одредбама Закона о накнади. При томе није правно релевантно због чега није исплаћена накнада пријашњем власнику по међудржавном споразуму, да ли зато што је због било којег разлога пропустио поднијети захтјев за реализацију овога права у преклузивном року, или је чак одбио исплату након што му је била одређена накнада од стране друге државе. Није релевантан ни разлог одузимања имовине да ли због губитка држављанства или по којој другој правној основи, као што није релевантан ни разлог губитка држављанства: одсутношћу, одузимањем, отпустом, одрекнућем, или по одредбама међународних уговора.[28]

По досадашњем Закону о накнади да би пријашњи власник, који је изгубио држављанство по законима бивше државе, стекао право на накнаду за одузету имовину, било је релевантно само да је на дан доношења ЗН-а, 11. листопада 1996. имао хрватско држављанство.

27. Закон о заштити природе, НН 30/94, 72/94, прописује: "Власништво на некретнинама које се налазе на заштићеним дијеловима природе могу стјецати само домаће правне и физичке особе" (чл. 40. ст. 3.).

У том случају, дакле, по досадашњем закону пријашњи власник који је имао хрватско држављанство 11. листопада 1996., а није му исплаћена накнада за одузету имовину по међудржавном споразуму од стране друге државе, има могућност избора хоће ли тражити накнаду по међудржавном споразуму од стране друге државе (ако му то право није престало) или по одредбама Закона о накнади за одузету имовину РХ.

Пријашњи власник односно његов насљедник из првог насљедног реда могао би имати интерес да захтијева накнаду по Закону о накнади, особито у случају када постоје претпоставке за реституцију права власништва на некретнинама које су му биле одузете и пренијете у друштвено власништво, или зато што је пропустио преклузивни рок за подношење захтјева за исплату накнаде надлежном тијелу стране државе која му је дуговала накнаду по међудржавном споразуму, или му је то право престало због других разлога или је за њега иначе повољнији Закон о накнади него међудржавни споразум.

3.1. Искључење права на накнаду стране особе по новелираном Закону о накнади

Како Законом о измјенама и допунама Закона о накнади нису измијењене одредбе из чланка 51. ставак 3., поставља се питање да ли је могућа друга интерпретација у свјетлу измјена и допуна чланка 10. и брисања чланка 11.[29)]

Према новелираном Закону (измијењеном чланку 10.), наиме, пријашњи власник "нема права на накнаду за одузету имовину у случају када је питање накнаде ријешено међудржавним споразумима".[30)] Од тога начела задржана је само изнимка из чланка 11. ставак 2. (у другом контексту), сада премјештена у чланак 10., која гласи: "права прописана овима Законом могу стећи и стране физичке и правне особе ако се то утврди међудржавним споразумима." У новелираном закону отпала је, дакле, одредба која је гласила: "ако овим Законом није друкчије прописано" из досадашњег чланка 10. Будући да у Закону о накнади нема више одредбе која релативизира начело искључења права на накнаду с обзиром на држављанску припадност, поставља се питање да ли је чланком 51. ставак 3. ипак друкчије прописано. Тумач прописа не може претпостављати да је одредба из чланка 51. ставак 3. номотехничким пропустом задржана након брисања одредбе "ако овим Законом није друкчије прописано", већ му не преостаје друго него да проникне у њен

28. Чланци 14.-22. Закона о држављанству Демократске Федеративне Југославије, Сл. лист ДФЈ, бр. 64/45., одн. чланак 1. и 2. Закона о измјенама и допунама Закона о држављанству ФНРЈ, Сл. лист ФНРЈ, бр. 105/48., који се односи на припаднике њемачке народности, те Закон о одузимању држављанства официрима и подофицирима бивше југославенске војске који неће да се врате у домовину и припадницима војних формација који су служили окупатору и побјегли у иностранство, Сл. лист ДФЈ, бр. 64/45. од 28. коловоза 1945.
29. Чланци 2. и 3. ЗИД ЗН-а.
30. Види приказ међудржавних споразума које је бивша ФНРЈ закључила с Републиком Италијом у чланку: Жувелић, А., Имовина оптаната прешла у друштвено (државно) власништво дана 8. просинца 1954., Информатор, бр. 4086/1993.

смисао у новом контексту. Какав смисао, дакле, има одредба "ако му је накнада исплаћена од стране друге државе"? Да ли то значи да је предмет денационализације и имовина обухваћена међудржавним споразумом, ако није исплаћена накнада пријашњем власнику? Друга држава плаћа накнаду за одузету имовину, по правилу на темељу међудржавног споразума ако је тај споразум на то обвезује, у границама, облику и роковима које споразум одређује. Може се допустити претпоставка да је накнада у одређеном случају исплаћена на темељу унутрашњег прописа друге државе, а не испуњењем обвезе из међудржавног споразума без обзира да ли такав споразум постоји или не постоји. Но када би се и доказала та претпоставка, тиме би се само утврдило да евентуално постојећа обвеза из међудржавног споразума није испуњена. Зато се не може искључити из права на накнаду овлаштеник коме је друга држава исплатила накнаду за одузету имовину мимо обвезе из међудржавног споразума. У досадашњем се законском контексту одредба чланак 51. ставак 3. чита: пријашњи власник нема право на накнаду за одузету имовину када је питање накнаде ријешено међудржавним споразумом ако му је накнада исплаћена по том споразуму. Према томе, одредба из чланка 53.. ставак 3. ЗН-а има смисла само ако потенцира неиспуњење обвезе из међудржавног споразума као претпоставке искључења права на накнаду.

С обзиром да је ова одредба прописана Законом по коме је овлаштеник права на накнаду био само хрватски држављанин, поставља се питање да ли се новелираним законом та одредба протеже и на стране држављане чије је право на накнаду "ријешено међудржавним споразумима" (чланак 10. ставак 1.).[31] Новелирани ЗН је изричит: " права прописана овим Законом могу стећи и стране физичке и правне особе ако се то утврди међудржавним споразумима." Тиме је искључена примјена чланка 53. ставак 3. на стране особе. Према томе, страна особа чије је право на накнаду за одузету имовину уређено међудржавним споразумом нема право на накнаду по Закону о накнади, већ то право може стећи само "ако се утврди" новим "међудржавним споразумом". Штовише, таквим међудржавним споразумом може се "утврдити" и право стране правне особе на накнаду какву нема ни домаћа правна особа. Ово несумњиво произлази из ставка 2. чланка 10. Према томе, Република Хрватска је Законом о накнади фаворизирала само своје држављане,[32] па и оне који су стекли хрватско држављанство послије 11. листопада 1997., чије је право на накнаду за одузету имовину ријешено међудржавним споразумом, да могу тражити накнаду по Закону о накнади ако им накнаду на темељу међудржавног споразума није исплатила страна држава (чланак 53. ставак 3.). Такву или сличну повластицу могу добити и страни држављани, па чак и стране правне особе, али само ако се то утврди међудржавним споразумом (чланак 10. ставак 2. новелираног ЗН-а). Ова могућност је по Закону о накнади отворена, а и да није то не би била запрека да се новим међудржавним споразумом друкчије уреде права при-

31. Чланак 2. ЗИД ЗН-а.
32. Који су након одузимања имовине, по правилу након осамостаљења Републике Хрватске (8. листопада 1991.) стекли хрватско држављанство – Хрвати из дијаспоре.

јашњих власника – странаца, него што су уређена постојећим међудржавним споразумом. Ово због тога што је уставно право РХ да склапа међународне уговоре (чл. 132. – 134. Устава РХ), па јој га закон не може дати, ни одузети или ограничити.

4. Примјена новелираног Закона о накнади

4.1. Законска претпоставка за примјену новелираног Закона

Законска претпоставка за примјену новелираног Закона јест, разумије се, да поступак по захтјеву за денационализацију није започет до 5. српња 2002., или ако је започет, да није правомоћно довршен до тога дана (чланак 11. и 12. ЗИД ЗН-а)

Новелирани ЗН примијенит ће се на све захтјеве за денационализацију одузете имовине поднијете до његова ступања на снагу (чланак 12.), дакле, и на оне који нису били основани по досадашњем Закону и на оне који су били одбијени, али поступак није правомоћно довршен до 5. српња 2002., јер Закон не даје повода за супротан закључак. Када сам закон не прописује друкчије, његова примјена се пружа на све неријешене захтјеве, а захтјев није ријешен до правомоћности меритorне одлуке. Зато ни рјешење о одбијању захтјева по одредбама досадашњег закона не може стећи својство правомоћности послије 5. српња 2002. ако је тај захтјев основан по новелираном Закону, као што га не може стећи ни рјешење о усвајању захтјева које је у сукобу са захтјевом новог овлаштеника из новелираног Закона.

По закону поступак није правомоћно довршен ако се против рјешења о накнади може изјавити жалба или покренути управни спор (чл. 12. ЗОУП-а).[33)34)] Под претпоставком да је изјављена жалба против првоступањског рјешења којим је одређена реституција одузете имовине или накнада, или ако је покренут управни спор против другоступањског рјешења којим је жалба одбијена, првоступањско рјешење не стјече својство правомоћности док се странци (и Државном одвјетништву Републике Хрватске)[35)] не достави рјешење надлежног тијела о одбацивању или одбијању жалбе (чланак 234., 239., и 240. ЗОУП-а) односно рјешење Управног суда Републике Хрватске о одбацивању тужбе или пресуда којом се одбија тужба као неоснована (чланак 30. и 42. ставак 2. ЗУС-а).[36)]

Ако је рјешење о одбацивању или одбијању жалбе против првоступањског рјешења, односно рјешење о одбацивању тужбе, или пресуда о одбијању тужбе као неосноване, достављена странци 5. српња 2002. или послије тога датума, неће се сматрати да је поступак правомоћно завршен. У том случају ако нови овлаштеник поднесе захтјев за реституцију исте имовине или за одговарајућу протунакнаду у преклузивном року од шест мјесеци, који почиње тећи 5. српња 2002., а за-

33. Закон о општем управном поступку, НН, бр. 53/91.,
34. Иванчевић, В., Институције управног права књига, I., ПФЗ, Загреб, 1983., стр. 274-290.
35. Сада Државно одвјетништво Републике Хрватске (чланак 9. ЗИД ЗН-а).
36. Закон о управним споровима НН, бр. 53/91., 9/92., 77/92.

вршава 7. сијечња 2003., поступак ће се наставити по одредбама новелираног закона.

Правне компликације које настају око стављања изван снаге донијете одлуке, која није постала правомоћна до 5. српња 2002., могле су се избјећи одгађањам њеног достављања до протека споменутог преклузивног рока за подношење захтјева. Након тога би надлежно тијело, односно Управни суд, могао доставити своју одлуку странци (и Државном одвјетништву Републике Хрватске) ако констатира да нови овлаштеник није поднио захтјев за реституцију исте имовине или за накнаду у случају искључења реституције.

Ако нови овлаштеник поднесе захтјев у преклузивном року, надлежно тијело ће одлучити по новелираном закону и о раније поднесеном захтјеву.

4.2. Нови овлаштеници права на денационализацију (реституцију или накнаду за одузету имовину

Нови су овлаштеници права на денационализацију одузете имовине сљедећи:

- пријашњи власник држављанин Републике Хрватске који на дан доношења Закона о накнади није имао хрватско држављанство (чланак 1. ЗИД ЗН-а);

- пријашњи власници на које се односи чланак 2. ЗИД ЗН-а (страни држављани);

- пријашњи власници који су према Попису становништва из 1991. године имали пребивалиште на окупираним, а касније ослобођеним подручјима Републике Хрватске, односно на подручјима под управом UNTAES-а (чланак 7.).

Пријашњи власник из алинеје 1. је хрватски држављанин који није имао хрватско држављанство 11.10.1996., а касније га је стекао (чланак 7. ал. 1. ЗИД ЗН-а) до 7. сијечња 2003., до када је могао поднијети захтјев за накнаду по новелираном закону. Ова одредба је у сугласју с одредбом чланка 1. Владиног Коначног приједлога према којој би право на накнаду имали само хрватски држављани "ако овим Законом није друкчије прописано". На први поглед се чини као да је Одбор за законодавство Хрватског сабора превидио ову одредбу кад је радикално измијенио Коначни приједлог Владе. Кад би се, наиме, ова одредба изолирано интерпретирала, показало би се да постоји протурјечност у Закону, јер одредба која одређује круг овлаштеника права на накнаду не искључује стране физичке особе (чланак 9. ставак 1. новелираног Закона), а одредба која новим овлаштеницима одређује рок за подношење захтјева обухваћа само хрватске држављане. Управо на ту протурјечност указују они који су у двојби да ли су страни држављани новелирањем Закона о накнади стекли право на денационализацију.[37)] Отклањање ове протурјечности могуће је само ако се пође од начела да свим пријашњим власницима – физичким особама, без обзира на држављанску припадност у начелу припадају једнака права из Закона о накнади (чланак 9. новелираног ЗН-а). То значи да алинеја 2. заправо обухваћа све пријашње власнике - стране држављане - физичке особе, чије

37. Багић, op. cit., стр. 37.

право на накнаду није уређено међудржавним споразумима, јер ако јест, у том случају они немају право на накнаду по Закону о накнади, осим у случају да новим међудржавним споразумом буде друкчије одређено.[38] Али, ако се догоди да се страним држављанима којима је досадашњим међудржавним уговором признато право на накнаду, новим међудржавним уговором признају права из Закона о накнади, они ће моћи та права остварити у оном року који буде одређен тим уговором (споразумом), а не у законском року од 6 мјесеци који је истекао 7. сијечња 2003.

Трећом алинејом обухваћени су сви пријашњи власници, домаћи и страни држављани и апатриди, који су према Попису становништва из 1991. године имали пребивалиште на раније окупираном, а касније ослобођеном подручју и подручју под управом UNTAES-а до 15. сијечња 1998.[39] (чланак 7. алинеја 3.) У том кругу налазе се и домаће правне особе из чланка 12. ЗН-а које испуњавају прописане законске претпоставке као овлаштеници права на денационализацију (по правилу црквене установе, односно правне особе осталих вјерских заједница).

Новелирани закон пружа могућност, дакле, и пријашњим власницима који су према Попису становништва 1991. имали пребивалиште на наведеном подручју да поднесу захтјев за накнаду у преклузивном року од 5. српња 2002. до 7. сијечња 2003. године, иако су имали хрватско држављанство 11. листопада 1996., а да при томе не морају доказати да су због оправданих разлога били спријечени поднијети тај захтјев у преклузивном року од 1. сијечња до 30. липња 1997.

Пријашњи власници који нису имали хрватско држављанство 11. листопада 1996., а по новелираном Закону овлаштени су поднијети захтјев за денационализацију, без обзира да ли сада имају или немају хрватско држављанство, по нашем мишљењу то право могу остварити уколико испуњавају све друге законске претпоставке и кад нису били на Попису становништва из 1991. године на споменутом подручју. Ово због тога што они не могу имати мања права него што имају сви други пријашњи власници на другим подручјима Републике Хрватске који су по новелираном ЗН-у овлаштени поднијети захтјев за денационализацију, а до тада нису имали то право, јер нису имали хрватско држављанство 11. листопада 1996. Према томе, специфичност треће категорије нових овлаштеника је у томе што у тај круг укључује и пријашње власнике који су имали хрватско држављанство 11. листопада 1996., ако су према Попису становништва 1991. имали пребивалиште на споменутом подручју.

4.3. Право на денационализацију нових овлаштеника

Пријашњи власници (или њихови насљедници првог насљедног реда), који нису имали хрватско држављанство 11. листопада 1996., без обзира јесу ли га касније стекли или не - нови су овлаштеници права на накнаду. Страни држављани или

38. Печек, Р., Новела Закона..., op. cit., Црнић, Ј., Примјена Закона..., op. cit.
39. UNTAES CHRONOLOGY, Introduction, http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/untaes_e.htm Подручје под управом UNTAES-а до 15. сијечња 1998. обухваћало је Источну Славонију, Барању и западни Сријем у Републици Хрватској.

апатриди су гледе права на накнаду начелно изједначени с хрватским држављанима који су стекли хрватско држављанство послије 11. листопада 1996. Сви су они стекли право на денационализацију ако су доживјели 5. српња 2002. У том случају њихови насљедници првог насљедног реда (без обзира да ли имају или немају хрватско држављанство) насљеђују право на денационализацију (реализирано или нереализирано) по општим претпоставкама ако је насљедство отворено[40] 5. српња 2002. или послије тога датума; иначе га стјечу *ex iure proprio*.[41]

Међу овлаштеницима из треће алинеје чланка 7. ЗИД ЗН-а налазе се и пријашњи власници који су имали хрватско држављанство 11. листопада 1996. Они су стекли право на накнаду ако су доживјели 1. сијечња 1997., без обзира што су га могли реализирати од 5. српња 2002. до 7. сијечња 2003., јер се Закон о накнади од 1. сијечња 1997. односио на цијело подручје РХ. Према томе, њихови насљедници стекли су право на накнаду по основи насљеђивања ако је пријашњи власник из те скупине, који је имао хрватско држављанство 11. листопада 1996., умро 1. сијечња 1997. или послије тога, без обзира што није поднио захтјев за накнаду од 1. сијечња до 30. липња 1997. јер би он, да није умро, имао право поднијети захтјев за накнаду од 5. српња 2002. до 7. сијечња 2003.

4.4. Преклузивни рок

Будући да је преклузивни шестомјесечни рок за подношење захтјева за накнаду одузете имовине по досадашњем закону истекао 30. липња 1997., ЗИД ЗН одређује нови шестомјесечни преклузивни рок који тече од његова ступања на снагу (чланак 7.), тј. од 5. српња 2002. до 7. сијечња 2003., у коме року су могли поднијети захтјев нови овлаштеници права на накнаду.

4.5. Сукоб права између овлаштеника права на денационализацију

Под претпоставком да је одлуком надлежног тијела, која је стекла својство правомоћности до 5. српња 2002. или правоваљаном нагодбом која је склопљена до тог датума, утврђено право тадашњег власника на реституцију или право на накнаду имовине која је била присилно пренијета у друштвено власништво, а по новелираном Закону о накнади нови овлаштеник благовремено поднесе захтјев за денационализацију, настаје сукоб права између старог и новог овлаштеника права на денационализацију. Могуће су различите хипотезе сукоба између првоступањских насљедника и њихових репрезентаната и брачног друга пријашњег власника.

Будући да се у погледу права насљеђивања примјењују одредбе Закона о насљеђивању ако Законом о накнади није друкчије прописано (чл. 9. ст. 2.) у поступку денационализације по захтјеву старог овлаштеника примијењено је правило

40. Чланак 128., 129. и 135. ЗОН-а.
41. Шире о томе: Simonetti, P., Овлаштеници права на накнаду за одузету имовину, у чланку: Денационализација у Републици Хрватској у свјетлу новелираног Закона о накнади (II дио), Хрватска правна ревија, бр. 10., 2002; исти: Денационализација, стр. 119.-180.

прираштаја, (прираста), насљедног дијела, који припада новом овлаштенику који као такав није постојао до 5. српња 2002. (чл. 143. Закона о насљеђивању).[42)]

Сукоб права између старог и новог овлаштеника могуће је ријешити примјеном правила која се примјењују у случају када након правомоћности рјешења о насљеђивању истакне свој захтјев на насљедство "особа која није учествовала у поступку за оставинску расправу". У том случају "оставински суд неће расправљати оставину већ ће такву особу упутити да може своје право остварити у парници" (чл. 234., односно чл. 236. ЗОН-а).

Према томе, надлежно тијело ће новог овлаштеника права на денационализацију са захтјевом упутити да своје право остварује у парници, кад утврди да је о истој имовини одлучено одлуком надлежног тијела која је постала правомоћна до 5. српња 2002. или нагодбом која је до тог дана склопљена. Ово због тога што новог овлаштеника не веже раније рјешење односно нагодба о денационализацији.

Уколико одлука о денационализацији није била правомоћна до 5. српња 2002., ако нови овлаштеник благовремено поднесе захтјев за денационализацију, нема сукоба права у претходном смислу, већ ће о томе захтјеву заједно са захтјевом старог овлаштеника одлучити надлежно тијело у управном поступку, утврђујући да раније неправомоћна одлука о денационализацији не производи правни учинак.

У случају да стари овлаштеник није поднио захтјев, или да је његов захтјев за денационализацију правомоћно одбијен, па је на имовини која је била присилно пренијета у друштвено власништва стекла право власништва Република Хрватска, ако законом није друкчије прописано (чл. 77. ЗН-а) нема сукоба права у претходном смислу, па ће о захтјеву новог овлаштеника одлучити надлежно тијело у управном поступку. Само у случају да је правомоћном одлуком надлежног тијела одузета имовина пренесена у власништво Републике Хрватске или друге особе, која није овлаштеник права на денационализацију, по одредбама из чл. 77. ЗН-а, нови би се овлаштеник упутио на парницу да остварује своје право на денационализацију јер правомоћна одлука надлежног тијела спрјечава вођење управног поступка.

42. О правилу прираштаја (прирастања), Gavella, N., Насљедно право, op. cit., стр. 130-132.; Креч, М., Павић, Ђ., Коментар Закона о насљеђивању, изд. Народне новине, Загреб, 1964., уз чл. 143.

Petar Simonetti, Ph.D.
Retired Full Professor, Rijeka, Croatia

THE RIGHT OF FOREIGN PERSONS TO DENATIONALIZATION

Summary

The right to denationalization authorizes the former owner, or his/her first successor: spouse or child, to request from the authorized body the suspension of the legal action of forced transfer of property to public ownership, while the rights to denationalization (established by an irrevocable solution on denationalization) are the right to the restitution of the right to ownership or the right to compensation (possibly substitution) when restitution is excluded by the Law. According to the new Law, generally all former owners- physical persons have an equal right to compensation for the property which was taken away from them, regardless of their citizenship, if their right to reinstitution or to compensation is not regulated by interstate agreements, and the right of foreigners is not restricted by the reciprocal of such rights toward Croatian citizens in the country where the foreigner comes from. According to this amendment foreign citizens had the right to submit a request for denationalization, as the Croatian citizens did, during the period of limitation lasting six months, which expired on January 7, 2003. Excluded however, was the restitution of real estate on which, according to the existing laws, foreign persons cannot have or obtain rights to ownership ("excluded area", farm land, forests and forest regions, natural conservation areas), and in that case foreign citizens have a right to compensation, which is regulated by the Compensation Law. The interpretation which stipulates that foreign persons have the right to restitution or compensation only if the right is acknowledged by an interstate agreement is wrong, because that denies the Amendment which followed the Constitutional Courts' elimination of the discriminatory provision in which the right to compensation (restitution) is given only to those persons "who have Croatian citizenship on the day which the law was adopted", and the legislators had erased that law (on July 5, 2002). With the new interstate agreement, on the contrary, the rights ascribed by the Compensation Law can also be acknowledged to those people who are already included in the existing interstate agreement on the compensation for the property which was taken away. If the amended law is changed again, it will be because it was not applied due to wrongful interpretation, and those changes shall in essence serve as an authentic interpretation, even though it will establish a new date during which foreign citizens can submit their request for denationalization. Only Croatian citizens who have a right to compensation according to the existing interstate laws, and if that "compensation has not been paid out to them by the other state" – have a right to compensation in accordance with the provisions of the Compensation Law (article 51, point 3).

***Key words**: foreign persons, interstate agreement, denationalization, restitution, compensation*