

Ружа УРОШЕВИЋ
судија Управног суда

ПОСТУПАК ЗА ВРАЋАЊЕ ИМОВИНЕ И ОБЕШТЕЋЕЊЕ

I Увод

Доношењем Закона о враћању имовине и обештећењу¹ (у даљем тексту: Закон) коначно је решено отворено питање права људи којима је после Другог светског рата од стране државе одузета имовина без накнаде, односно без одговарајуће накнаде. Тада су, низом привредено-политичких мера државе, ствари у приватној својини, како покретне, тако и непокретне, прешле у државну, односно друштвену својину. Најзначајније међу овим мерама су биле аграрна реформа, национализација, конфискација и секвестрација путем којих је из приватне у државну својину прешло пољопривредно земљиште, шуме и шумско земљиште, грађевинско земљиште, али и привредна предузећа, станова и стамбене зграде.

Не треба губити из вида да је деведесетих година прошлог века враћено бившим власницима пољопривредно земљиште које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом због неизвршених обавеза из обавезног откупа пољопривредних производа. Остало је питање имовине одузете спровођењем аграрне реформе, конфискације и национализације које је постало нарочито актуелно отварањем процеса транзиције и повратком на привреду засновану на приватној иницијативи и тржишној конкуренцији. Решавање тог питања, са становишта поштовања принципа правичности и поштовања основних људских права, међу којима

¹ Закон о враћању имовине и обештећењу (Службени гласник РС, бр. 72/2011).

је и право на имовину, представља основ сваког демократског друштва и израз потребе унапређивања услова за даљи развој привреде и предузетништва.

Закон о враћању одузете имовине и обештећењу објављен је 28.9.2011. године а ступио је на снагу осмог дана од објављивања, односно 6.10.2011. године. Тим законом су, у покушају да се исправи историјска неправда, уређени услови, начин и поступак враћања одузете имовине и обештећења за одузету имовину, која је на територији Републике Србије, применом прописа о аграрној реформи, национализацији, секвестрацији као и других прописа, на основу аката о подржављењу, после 9.3.1945. године одузета од физичких и одређених правних лица и пренесена у општеном државну, друштвену или задружну својину. Одредбе овог Закона се примењују и на враћање имовине чије је одузимање последица Холокауста на територији која данас чини територију Републике Србије.

Закон је подељен у седам глава, с тим што је Глава четврта у целини посвећена поступку за враћање имовине и обештећење, о чему ће бити речи у овом раду. Корисно је напоменути да је одредбом члана 11 Закона прописано да се поступак по захтеву спроводи по одредбама тог Закона, а да се на питања која нису уређена тим Законом, примењује одредбе закона којим се уређује општи управни поступак. Такође је и одредбом члана 140 став 1 Закона прописано да по захтеву за враћање имовине поступак води Агенција за реституцију (у даљем тексту: Агенција) у складу са тим Законом и законом којим се уређује општи управни поступак. Стога ће поједина питања поступка у овом раду бити разматрана са аспекта примене процесних правила оба закона.

II Поступак враћања имовине

1. Странке у поступку

У члану 39 Закона, што је прилично ретко у нашим прописима, експлицитно је наведено ко су странке у поступку враћања имовине. То је најпре *лице њо чијем је захтеву њокренуи њосиууак, заиим лице које има њравни инијерес, а није њодносилац захтева, њоиом обвезник враћања и реиублички јавни њравобранилац.*

Подносиоци захтева су сви бивши власници одузете имовине, односно њихови законски наследници и правни следбеници. Ова лица имају право на подношење захтева без обзира на то да ли су поднела пријаву у складу са Законом о пријављивању и евидентирању оду-

зете имовине,² иако је тим законом прописано да подношење пријаве представља услов за подношење захтева за остваривање права на повраћај одузете имовине или обештећење за ту имовину, у складу са посебним законом, односно да се захтев за остваривање права по посебном закону може поднети само ако је пријава одузете имовине поднета до 30.6.2006. године Републичкој дирекцији за имовину Републике Србије.

Обвезник враћања имовине у натуралном облику је Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, јавно предузеће, привредно друштво или друго правно лице чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, привредно друштво са већинским друштвеним капиталом и задруга, укључујући и привредна друшта и задруге у поступку стечаја и ликвидације, а који је, на дан ступања на стану овог закона, власник, држалац или носилац права коришћења, односно располагања на подржављеној имовини. Када је у питању неизграђено грађевинско земљиште за које није поднет захтев за конверзију у року од 60 дана од дана ступања на снагу Закона о планирању и изградњи,³ или се не изврши конверзија права коришћења у право својине уз накнаду у року од две године од дана подношења захтева за конверзију, обвезник враћања је носилац права коришћења на грађевинском земљишту, под условом да је он, као купац у уговору о продаји капитала закљученим у поступку приватизације, прихватио враћање имовине.

Република Србија је обвезник обештећења у виду обвезница или у новцу.

Правни положај републичкој јавној правобраниоца је врло специфичан, будући да се јавља као странка у поступку и као законски заступник Републике Србије, као странке у поступку – обвезника. Улога републичког јавног правобраниоца, као законског заступника Републике Србије, произлази из његових овлашћења прописаних у члану 9. Закона о јавном правобранилаштву,⁴ према коме Републичко јавно правобранилаштво у судским и управном поступку заступа Републику Србију и њене органе и организације, ради остваривања њихових имовинских права и интереса. Међутим, републички јавни правобранилац је и странка у поступку, као државни орган који има самостално право и дужност да у своје име реагује у случају повреде закона на штету

2 Закон о пријављивању и евидентирању одузете имовине (*Службени гласник РС*, бр. 45/05).

3 Закон о планирању и изградњи (*Службени гласник РС*, бр. 72/09, 81/09, 64/10 и 24/11).

4 Закон о јавном правобранилаштву (*Службени гласник РС*, бр. 43/91).

државе, државног органа или другог правног лица које по закону заступа, а о чијим се правима, обавезама или непосредном правном интересу решава у поступку. Да ли ће доћи до процесне конфузије у случају када се републички јавни правобранилац јавља у улози законског заступника једног државног органа и заштитника права, обавеза или интереса другог, остаје да се види у пракси.

2. Покретање поступка

Поступак за враћање имовине и обештећење се покреће подношењем захтева Агенцији за ресторацију – надлежној подручној јединици, у року од две године од дана објављивања јавног позива на веб сајту Министарства финансија. Образац захтева је прописан Правилником о обрасцу захтева за враћање одузете имовине, односно обештећење, начину и поступку пријема и обраде захтева, списку пошта у којима се врши подношење захтева и облику и садржини извода из захтева.⁵ Захтев се подноси преко шалтера поште, с тим што се надлежност подручне јединице Агенције утврђује према пребивалишту, односно боравишту бившег власника у Републици Србији у време одузимања имовине. У случају спора око месне надлежности подручних јединица, директор Агенције решава сукоб надлежности тако што одређује која ће подручна јединица Агенције бити надлежна.

Што се тиче организационе структуре Агенције, треба рећи да она има следеће организационе јединице:

- Јединицу за професионалну ресторацију;
- Јединицу за ресторацију Београд;
- Јединицу за ресторацију Крајевеца;
- Јединицу за ресторацију Ниш, и
- Јединицу за ресторацију Нови Сад.

Законом је прописано, у члану 42, које податке садржи захтев, као и који се докази, у оригиналу или овереној копији, прилажу уз захтев. Посебно је, и то изричито, прописано које податке захтев мора да садржи, односно који се докази обавезно прилажу уз захтев, под претњом правних последица пропуштања.

Стоја је бијно рећи да захтев мора да садржи податке о:

5 Правилник о обрасцу захтева за враћање одузете имовине, односно обештећење, начину и поступку пријема и обраде захтева, списку пошта у којима се врши подношење захтева и облику и садржини извода из захтева (Службени гласник РС, бр. 94/2011).

– *бившем власнику* – име, име једног родитеља и презиме, датум и место рођења, пребивалиште, односно боравиште у време одузимања имовине и држављанство, односно назив и седиште задужбине;

– *одузетој имовини на коју се захтев односи* – врста, назив, величина, односно површина, место где се непокретност налази, број катастарске парцеле по старом и важећем премеру, изглед и стање имовине у време одузимања, односно одговарајући подаци за покрене ствари;

– *јодносиоцу захтева* – име, име једног родитеља и презиме, податке о рођењу, пребивалишту, држављанству, јединствени матични број грађана, име, презиме и пребивалиште пуномоћника, односно назив и седиште задужбине, податке о лицу које представља задужбину и лицу које заступа задужбину.

Уз захтев се обавезно прилажу докази:

– *за податке о бившем власнику и јодносиоцу захтева* – извод из матичне књиге рођених, односно умрлих, извод из регистра у коме је задужбина уписана, пуномоћје, а ако подносилац захтева нема стално пребивалиште на територији Републике Србије и пуномоћје за лице овлашћено за пријем писмена, као и други доказ на основу којег се могу несумњиво утврдити тражени подаци;

– *за податке о основу, времену и акту одузимања* – исправа о подржављењу имовине или назив, број и година службеног гласила у коме је објављен акт, уз конкретно навођење предмета одузимања и сл.;

– *за податке о правној вези јодносиоца захтева са бившим власником* – извод из матичне књиге, решење о наслеђивању, извод из регистра правних лица, односно други доказ на основу којег се може несумњиво утврдити правна веза подносиоца захтева са бившим власником.

Обавезе јодношења захтева, као што је већ речено, нису ослобођена ни лица која су јоднела пријаву одузетје имовине Републичкој дирекцији за имовину Републике Србије у складу са Законом о пријављивању и евидентирању одузетје имовине. Напротив, одредбом члана 64 Закона је прописано да ће пријаве са пратећом документацијом које су поднете Републичкој дирекцији за имовину Републике Србије на основу Закона о пријављивању и евидентирању одузете имовине, Републичка дирекција за имовину Републике Србије, у року од три месеца од дана ступања на снагу овог Закона, доставити подносиоцима пријава препорученом пошиљком на адресу наведену у пријави. У случају када више лица поседује потврде о извршеном евидентирању одузете имовине под истим бројем, пријава са пратећом документацијом ће се доставити првом потписнику пријаве. Дакле, сви који су поднели пријаве

Републичкој дирекцији за имовину Републике Србије, поштујући важећи закон, мораће поново да поднесу захтев Агенцији са пратећом документацијом. Такође, нема никаквих сметњи да лица која нису пријавила одузету имовину Републичкој дирекцији за имовину, сада поднесу Агенцији захтев за враћање имовине и обештећење.

3. Одлучивање по захтеву

Доста полемике у јавности је изазвало законско решење из члана 43 Закона према коме ће *захтев, који не садржи податке и уз који нису приложени докази из члана 42 став 7 Закона, бити одбачен као неуредан, а да ипосредно актом о одбачају није дозвољена жалба, већ се ипосредно њега може иокренути ујавни спор.*

На први поглед се чини да ће непотпун захтев странке бити одбачен кршењем начела општег управног поступка о пружању помоћи некујој странци, и супротно одредби члана 58 Закона о општем управном поступку.

Наведеном одредбом је прописано да ако поднесак садржи неки формални недостатак који спречава поступање по поднеску или ако је неразумљив или непотпун, орган који је примио такав поднесак учиниће све што треба да се недостаци отклоне и одредиће подносиоцу рок у коме је дужан да то учини. То се може саопштити подносиоцу телефоном или усмено ако се подносилац затекне код органа који саопштава да поднесак садржи недостатке. О учињеном саопштењу орган ће ставити забелешку на спису. Ако подносилац отклони недостатке у одређеном року сматраће се да је поднесак био од почетка уредан. Ако подносилац не отклони недостатке у одређеном року, па се услед тога не може поступати по поднеску, орган ће закључком одбацили такав поднесак. На ову последицу подносилац ће се нарочито упозорити у позиву за исправку поднеска. Против тог закључка дозвољена је посебна жалба.

Међутим, *ако се има у виду изричита законска одредба којом је ипосредно које податке захтев мора да садржи и који докази се обавезно прилажу уз захтев, свако ипосредно странке, па и неке, суиједино императивној законској норми, мора да води санкционисању ипаквој ионашања, односно одбачају захтева.*

То наравно не значи да је било оправдано да се тој странци ускрати и право на жалбу против закључка којим је захтев одбачен, имајући у виду да је поступак за враћање имовине и обештећење двостепен, односно да је за одлучивање у другом степену надлежно Министарство финансија. Ово посебно стога, што је оваквим законским решењем

повређено једно од основних људских права – право на правно средство гарантовано одредбом члана 36 став 2 Устава Републике Србије, према којој свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу.

Вероватно са циљем да се поравда искључење жалбе, у члану 43 став 3 Закона је прописано да лице чији је захтев одбачен у смислу става 1 тог члана, има право да нови захтев поднесе до истека рока из члана 42 став 1 Закона. Ова одредба је непотребна, чак сувишна, ако се има у виду да *закључак о одбацавању захтева може створити само формалну, а не и материјалну њравноснажност*. Иста правна ситуација настаје и кад захтев буде правоснажно одбијен, јер *решење о одбијању захтева не стиче материјалну њравноснажност*. То значи да је у случају да *захтев странке буде њравноснажно одбијен, она ипак има право да поднесе нови захтев до истека рока из члана 42 став 1 Закона, иако то у закону није наведено*.

Одредбе Закона којима су прописани рокови за доношење првостепене и другостепене одлуке у поступку по захтеву за враћање имовине и обештећење, су такође различити у односу на одредбе о роковима у Закону о општем управном поступку.

Чланом 208 Закона о општем управном поступку прописано је када се поступак покрене поводом захтева странке, односно по службеној дужности, ако је то у интересу странке, а пре доношења решења није потребно спроводити посебан испитни поступак, нити постоје други разлози због којих се не може донети решење без одлагања (решавање претходног питања и др.) орган је дужан да донесе решење и достави га странци што пре, а најдоцније у року од једног месеца од дана предаје уредног захтева, односно од дана покретања поступка по службеној дужности, ако посебним законом није одређен краћи рок. У осталим случајевима, кад се поступак покрене поводом захтева странке, односно по службеној дужности ако је то у интересу странке, орган је дужан да донесе решење и достави га странци најдоцније у року од два месеца, ако посебним законом није одређен краћи рок. Правна последица недоношења првостепеног решења у законом прописаном року, према ставу 2 истог члана, је право странке да поднесе жалбу по протеклу рока за решавање, као да је њен захтев одбијен.

У члану 46 Закона је *прописано да је Агенција дужна да о поштом захтеву одлучи најкасније у року од шест месеци, а у случају посебно сложених предмета у року од једну дана од дана пријема поштом захтева*. Прописивање ових рокова би ипак водило примени најпре наведеног инстантног ујравног права – жалбе због њуњања ујраве, иако то посебно није прописано овим законом.

Када су у питању рокови за доношење одлуке по жалби, одредбом члана 237 Закона о општем управном поступку прописано је да се решење по жалби мора донети и доставити странци што пре, а најдоцније у року од два месеца од дана предаје жалбе, ако законом није предвиђен краћи рок. Недоношење решења по жалби у наведеним роковима, представља разлог за подношење тужбе због ћутања управе у управном спору, против другостепеног органа, сагласно одредби члана 15 Закона о управним споровима.⁶

Међутим, одредбом члана 48 Закона је прописан, не краћи, него дужи рок за доношење одлуке по жалби. Према ставу 2 тог члана, *министарство надлежно за финансије је дужно да одлучи о њој жалби у року од 90 дана од дана пријема, док према ставу 3 истог члана иррив друктешейеној решења може да се иокрене уиравни сйор. И наравно, ни овде није иройисано да се уиравни сйор може иокренуи и иройиив друктешейеној ордана, ако ио иройеку иройисаној рока од 90 дана и даљеј рока од седам дана ио ионовљеном иражењу, не донесе одлуку ио жалби.*

Уколико не одбаци захтев, Агенција одлучује о његовој основности након спроведеног посебног испитног поступка. Решењем о враћању имовине и обештећењу утврђује се корисник, имовина која се враћа, односно за коју се даје обештећење, висина основице обештећења и аконтације, обвезник, начин и рокови за извршење одређених обавеза, као и брисање евентуалних терета. У случају са Агенција утврди да не постоји законски основ за враћање имовине или обештећење, доноси решење о одбијању захтева. *Осијаје нејасно збој чеја је законодавац иредвидео да се ирвосиешейено решење Аиенције доставља само иодносиоцу захтјева, обвезнику и реиубличком јавном иравобраниоцу, а не и лицу које има иравни инићерес, коме је ex lege иризнаио својсйиво сйранке у овом иосиуику.*

4. Правна средства

И наравно, достављање решења је од пресудне важности управо код коришћења правних средстава због тога што само лице коме је решење достављено може да користи правно средство, будући да је рок за коришћење правних средстава везан искључиво за дан достављања решења. *Доследан у иройусиима или намери, законодавац у члану 48 сйав 1 Закона иройисује да иройиив ирвосиешейеној решења моју изјавиши жалбу министарсйиву за иослове финансија, као у друктешейеном ордану, само иодносилац захтјева, обвезник и реиублички јавни иравобранилац, а не и лице које има иравни инићерес, коме је законом иризнаио својсйиво сйранке у иосиуику.*

⁶ Закон о управним споровима (Службени гласник РС, бр. 111/2009).

Код одбацивања захтева је експлицитно наведено да се против закључка не може изјавити жалба, док је у овом случају посредно, кроз навођење учесника у поступку који имају право да поднесу жалбу, *право на жалбу ускраћено само носиоцу правној интереса, чиме је повређено његово уставно право на правно средство.*

Ако се има у виду да се поступак пред Агенцијом води применом правила управног права, сасвим је логично што је законом прописано да се против другостепеног решења може покренути управни спор. *Управни спор се води пред Управним судом, одношењем тужбе против друшћейеној решења у року од 30 дана од дана достављања решења странци. Уз тужбу се доставља оригинал или копија решења које се тужбом оспорава.*

Законом је предвиђена и могућност да се у управном спору оспорава законитост акта првостепеног органа. То је случај када Агенција донесе закључак којим одбацује захтев за враћање имовине и обештећење, као неуредан. *Будући да против овој закључка није доушћейена жалба, он јесте коначан акт даном достављања односиоцу захтева, па се против њега може покренути управни спор на начин и у року наведеном код тужбе против решења Министарства финансија, као другостепеног органа.*

5. Извршење решења

На крају треба рећи да се извршење решења о враћању имовине пре свега састоји у упису права својине на предметној непокретности. У случају када је обвезник враћања друшћейено капитал или задруга у поступку стечаја, односно ликвидације, бивши власник има право да захтева, на основу правоснажног решења о враћању имовине, излучење из стечајне, односно ликвидационе масе стечајног, односно ликвидационог дужника.

На основу извршног решења којим се одређује обештећење, орган или организација надлежна за предају државних обвезница, односно потврде о њеном издавању, предаће обвезнице кориснику, односно корисницима, с тим што се решење сматра извршеном тек уписом власнишћейено корисника на обвезницама у Централни регистар.

III Закључак

1. Поступак враћања имовине је делом уређен Законом о враћању имовине и обештећењу, док се на питања поступка која нису

уређена тим законом, примењују правила поступка прописана Законом о општем управном поступку.

2. Поступак се покреће подношењем захтева Агенцији за реституцију у року од две године од дана објављивања јавног позива, а Агенција је дужна да о захтеву одлучи у року од шест месеци, односно у року од годину дана од дана подношења потпуног захтева.
3. Против решења Агенције се може поднети жалба о којој је Министарство финансија дужно да одлучи у року од 90 дана.
4. Против закључка којим је захтев странке одбачен, као и против решења другостепеног органа, може се тужбом покренути управни спор.
5. Управни спор се може покренути пред Управним судом и у случају кад другостепени орган, у року прописаном законом, односно у даљем року од седам дана по поновљеном тражењу, не донесе одлуку по изјављеној жалби.