

## **О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е**

### **I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА**

Уставни основ за доношење Закона о изменама и допунама Закона о враћању одузете имовине и обештећењу садржан је у члану 97. тачка 2. Устава Републике Србије, према коме Република Србија уређује и обезбеђује, између осталог, остваривање и заштиту слобода и права грађана, уставност и законитост и поступак пред судовима и другим државним органима.

### **II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА**

Припреми Закона о изменама и допунама Закона о враћању одузете имовине и обештећењу (удаљем тексту Закон) приступило се имајући у виду потребу за ефикаснијим поступањем по захтевима за враћање одузете имовине и обештећење, као и бољим решавањем питања обештећења и решавању проблема у досадашњој примени Закона о враћању одузете имовине и обештећењу (у даљем тексту ЗВИО).

Полазећи од проблема у досадашњој примени ЗВИО, као и изазова који се односе на буџетски дефицит и јавни дуг државе, неопходне су измене којима би се омогућило одлагање финансијских обавеза државе у погледу обештећења, укидање аконтације обештећења и утицало на повећање могућности натуралног враћања одузете имовине.

Осим тога у Резолуцији Европског парламента о Србији од априла 2013. године, између осталог, подржава се реституција имовине у природи где год је то могуће. У извештају Специјалног известиоца за Србију из јануара 2013. године, а на основу којег је усвојена и горе поменута Резолуција Европског парламента, предлаже се усвајање измена Закона о враћању одузете имовине и обештећењу како би се уклониле све процесне препреке и законска ограничења која се односе на враћање имовине у природи.

Овим изменама закона би се у многоме поступило у складу са напред поменутом резолуцијом.

### **III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА**

Чланом 1. Закона мења се члан 2. став 1. тачка 28) ЗВИО, на тај начин што се исправља грешка у наведеној одредби будући да је предметни пропис објављен у „Службеном гласнику НРС”, а не у „Службеном листу ФНРЈ”.

Чланом 2. Закона допуњује се члан 3. ЗВИО којим се прецизира значење одузетог предузећа, у циљу појашњења наведеног појма. Наиме, прописима о одузимању из члана 2. ЗВИО, нарочито Законом о национализацији приватних привредних предузећа, одузета су практично сви носиоци привредних активности без обзира на правну форму. Одузимањем су обухваћене и трговинске, угоститељске и занатске радње, чија је делатност по правилу обављана у кућама и објектима у власништву имаоца радње и где се углавном не може утврдити вредност чисте aktive односно основице обештећења за одузето предузеће пошто по правилу нису водиле двојно књиговодство, нити су биле у обавези да сачињавају завршни рачун са одговарајућим билансом стања односно билансом active и пасиве.

Због наведеног, предложено је да се под појмом одузетог предузећа подразумевају наведена друштва лица и друштва капитала, као и други одговарајући облик обављања привредне делатности у власништву физичког лица, које је по важећим прописима у време одузимања било у обавези да сачињава завршни рачун са билансом активе и пасиве.

Наиме, према Одлуци о једнообразном рачуноводству („Службени лист ДФЈ”, број 6/45) са подзаконским актима, Закону о једнообразном рачуноводству („Службени лист ФНРЈ”, број 94/46), са подзаконским актима, који су били на снази у време одузимања, обавезу вођења двојног књиговодства и сачињавање одговарајућих биланса активе и пасиве нису имала тзв. мала предузећа, односно предузећа и радње која запошљавају мање од 20 запослених или која испуњавају неки од других прописаних услова.

Поред тога чланом 2. Закона брише се одредба члана 3. тачка 13) ЗВИО, којом је дато значење појма „неизграђеног грађевинског земљишта”, као непотребна с обзиром на то да је за све друге појмове као што су објекат, грађење и сл. предвиђено да се тумаче и примењују у складу са прописима који уређују изградњу објеката. Осим тога у ЗВИО регулисано је само значење „неизграђеног грађевинског земљишта”, а не и „изграђеног грађевинског земљишта”. Стога је брисана одредба члана 2. тачка 13) ЗВИО, а измењена је и одредба тачке 14) тако што се уносе и појмови грађевинско земљиште и врсте грађевинског земљишта, као што се и прецизирају прописи који се примењују и на основу којих се тумаче појмови грађевинско земљиште и други грађевински појмови.

Чланом 3. Закона врши се усклађивање одредбе члана 4. ЗВИО са предложеним брисањем члана 37. ЗВИО којим је предвиђено да се обештећење за одузету имовину може исплатити и у новцу кроз аконтацију обештећења.

Чланом 4. Закона допуњује се члан 5. став 1. тачка 5) ЗВИО тако што се појашњава значење речи реципроцитет.

Чланом 5. Закона усклађују се одредбе члана 9. ст. 2. и 3. ЗВИО са предложеним изменама члана 23. ЗВИО и брисањем члана 37. ЗВИО.

Чланом 6. Закона допуњује се члан 15. ЗВИО тако што се појашњава могућност враћања одузете имовине и у сувласничким уделима, односно у сувојину, а ово стога што је због недостатка ове одредбе долазило до потешкоћа у пракси, односно различитог тумачења које се непокретности могу вратити у идеалним уделима односно у сувојину.

Чланом 7. Закона прецизирају се одредбе члана 18. став 1. тач. 5), 9) и 10) ЗВИО. Поред тога, брише се одредба у тачки 7) како би се омогућило враћање у натуралном облику дипломатско конзуларних и других објеката. На овај начин смањено би се број изузетака од натуралног враћања, самим тим би се смањило обештећење за бивше власнике односно њихове законске наследнике који потражују објекте који су данас намењени за смештај страних дипломатско-конзуларних представништава. Овакво решење је заступљено у упоредном праву свих земаља које су регулисале враћање имовине.

Чланом 8. Закона мења се члан 20. став 1. ЗВИО утолико што се омогућава корисницима реституције да у посед враћених објеката ступе по коначности решења о враћању имовине. Поред тога члан 20. ЗВИО допуњује се новим ставом 3. тако што се омогућава наставак уговора о закупу у дужем року, односно у року од десет година за дипломатско-конзуларна представништва, војна и трговинска представништва при дипломатско-конзуларним представништвима.

Чланом 9. Закона мења се члан 22. ЗВИО на тај начин што се омогућава враћање изграђеног грађевинског земљишта. Увођење ове одредбе било је неопходно с обзиром на то да се у досадашњој пракси примене ЗВИО показало да се на пример не може вратити катастарска парцела велике површине будићи да се на њој налази објекат трафо станице, кућа од 50 м<sup>2</sup> и слично, па се стога земљиште сматра изграђеним и не може се вратити у природном облику. На овај начин се омогућава примена основног начела закона, а то је примарно враћање у природном облику. Поред тога, по важећем законском решењу није било могуће враћање у природи неизграђеног грађевинског земљишта које је променом планског акта променило намену, па више није предвиђено за изградњу објеката јавне намене, већ је предвиђено за комерцијалне и друге сврхе. Стога је омогућена примена повољнијег планског акта за корисника реституције, односно планског акта важећег у време доношења решења о враћању како би се испоштовало начело приоритета враћања у природном облику.

Чланом 10. Закона измењен је члан 23. ЗВИО ради усклађивања са изменама и допунама Закона о планирању изградњи које је Народна скупштина усвојила у децембру 2014. године.

Чланом 11. Закона мења се и допуњује члан 24. ЗВИО тако што се омогућава, олакшава и прецизира враћање комасираног земљишта, уводећи прецизне и у ранијој пракси враћања по Закону о пољопривредном земљишном фонду успешно примењиване критеријуме за враћање комасираног земљишта.

Највећи проблем у примени ЗВИО односи се на враћање пољопривредног земљишта које је у међувремену, од одузимања до данас, било предмет укрупњавања парцела – комасације. ЗВИО превиђа само једну нејасну одредбу која начелно даје право на враћање комасираног пољопривредног земљишта и то тако да се враћа земљиште које је у поступку комасације добијено за одузето земљиште. Нејасноћа ЗВИО је у овом случају вишеструка: прво, нејасно је како би се враћало земљиште које је у комасацију ушло као земљиште које је у приватној својини, па је самим тим из комасације и изашло као приватно земљиште, а имовина које је у тренутку доношења одлуке Агенције за реституцију у приватној својини која је стечена у складу са законом, не може бити предмет враћања. У оваквим случајевима ова одредба ЗВИО је једноставно неспоробива јер треба имати у виду да ова одредба указује на враћање земљишта у природи, а не на обештећење. Уколико се и заузме у пракси став да се у овом случају земљиште враћа, поставља се питање које би се онда земљиште вратило, јер не постоји нити један законски критеријум који би помогао у доношењу одлуке о враћању, а оно што је у закону предвиђено за враћање не може да се врати.

Други проблем се односи на то што Агенција за реституцију, да би утврдила које земљиште је било предмет комасације, мора да прибави комплетне списе комасације, које, иако је исте још пре две године тражила по службеној дужности од свих надлежних органа (од бивших земљишнокњижних одељења судова, преко Републичког геодетског завода, до органа јединице локалне самоуправе), прибавила ове списе само за комасацију спроведену у неколико општина на територији целе Републике Србије. С обзиром да је комасација спроведена неколико деценија уназад, а у неким општинама још је у току, ове списе је, како се показало, готово немогуће пронаћи. У овим случајевима, када недостају списи комасације, поступак је потпуно блокиран из објективних разлога. Имајући у виду одговорност државе која је утврђена нпр. у случају пред Европским судом за људска права *Broniowski v. Poland*, no. 31443/96, за немогућност утврђивања правног и фактичког следа имовине од одузимања до враћања, у време када се налазила у својини државе, због недостатка административних мера и чувања документације од стране носилаца јавних овлашћења, неопходна је предложена измена ЗВИО.

Трећи проблем: чак и у оним општинама за које су прибављени списи комасације, неретко је тешко наћи парцеле које су одузете међу парцелама које су биле предмет комасације. Иако су оне неспорно ушле у комасациону масу, често су парцеле које су одузете мењале бројеве и површине од тренутка одузимања до комасације, што доводи тога да се не могу пронаћи у исказима комасације под бројевима под којима су одузете. Једини начин да се овај проблем реши је тај да се прибави уверење Републичког геодтског завода о идентификацији од тренутка одузимања до комасације, али Завод, иако је Агенција посредовањем Заштитника грађана, договорила да се ове идентификације достављају на захтев Агенције, и даље одбија да достави уверења, под различитим изговорима.

И коначно, четврти проблем: чак и када се одузете парцеле пронађу и исказима комасације и када се утврди које су парцеле за њих добијене, потребно је извршити идентификацију којом би се утврдило које парцеле данас одговарају парцелама које су добијене из комасационе масе, с обзиром на то да су оне могле да мењају бројеве и површине од спроведене комасације до данас. Републички геодтски завод опет одбија да врши ове идентификације.

Решењем предложеним у члану 11. Закона остављена је могућност Републици Србији да бира са ког подручја и које пољопривредно земљиште ће вратити, што омогућава Влади да несметано реализује билатералне споразуме о улагању у аграр и друге раније преузете обавезе и планове. На тај начин се отклањају недоумице и нејасноће у важећем законском решењу и избегава одговорност Републике Србије због непостојања евиденције о предметној имовини и њеном подвргавању принудним административним мерама којима се губи сваки траг власништва и фактичких промена на предметном пољопривредном земљишту.

Чланом 12. Закона измењен је члан 25. ЗВИО тако што је предложено брисање важеће одредбе садржане у ставу 1. тачка 2) којом је било предвиђено да се не враћа пољопривредно земљиште уколико је неопходна нова парцелација земљишта ради обезбеђивања приступног пута. Имајући у виду да се питање приступног пута катастарским парцелама решава другим прописима као и прописима којима се уређује службеност пута, те да питање пута не може дерогирати питање својине, потпуно је сувишно постојање овакве одредбе, која ограничава враћање права својине.

Одредбама чл. 13. и 14. Закона врше се прецизирања одредаба чл. 26. и 28. ЗВИО.

Чланом 15. Закона мењају се одредбе члана 30. ЗВИО у погледу почетка рока за обрачун камата и врши усклађивање са предложеним променама у погледу обештећења.

Чланом 16. Закона интервенише се у члану 31. ЗВИО, у погледу начина утврђивања коефицијента утолико што ће се коефицијент утврђивати на основу збира основица обештећења, а не на основу решења о праву на обештећење. Ова интервенција је неопходна да би се избегло вођење два паралелна поступка, односно доношење решења о праву на обештећење, а након тога доношење допунског решења о висини обештећења на које корисник реституције има право. По важећем законском решењу, најпре мора да се донесе решење о праву на обештећење са основицом обештећења, а затим да се доносе допунско решење са утврђеним износом обештећења односно износом на који корисник реституције заиста има право. И на једно и на друго решење странке имају право жалбе и право покретања управног спора, па је потпуно јасно да овакво решење није целисходно.

Такође, чланом 16. Закона мења се рок у ком Влада треба да утврди коефицијент за обештећење. Како се коефицијент добија тако што се стави у однос износ од две милијарде евра и износ укупног збира основица обештећења утврђених решењима о праву на обештећење (важеће решење), односно збира основица обештећења (предложено решење), а како је по досадашњем решењу овај коефицијент Влада требало да утврди до 1. марта 2015. године, јасно је да није могуће одредити тачан коефицијент јер је највећи број захтева за враћање одузете имовине и обештећење поднет је у 2014. години и то преко 45.000 захтева, што са захтевима поднетим у 2012. и 2013. години износи преко 74.000 поднетих захтева.

У погледу захтева који су поднети током 2012. и 2013. године велики број захтева односи се на имовину која је од бивших власника конфискована или су исти проглашени за ратне добитнике, те је према ЗВИО, као неопходан услов да би се решавало по овом захтевима, прописана неопходност достављања правноснажне судске одлука о рехабилитацији бивших власника. Како није могуће прејудуцирати одлуку суда у погледу рехабилитације, немогуће је утврдити да ли су ови захтеви основани или не, те се никако не може проценити не само то која је имовина подобна за враћање у природи, већ и то да ли ће захтев подносиоца уопште бити основан (што зависи од одлуке суда по захтеву за рехабилитацију). Ово нарочито долази до изражаја имајући у виду то да је већина законских наследника тек поднела захтеве за рехабилитацију, а судски поступци рехабилитације, према досадашњој пракси, трају и по неколико година. Важно је поменути и то да се у поступцима у којима је имовина одузета по основу конфискације најчешће ради о имовини велике вредности (фабрике, виле, велике површине земљишта и слично).

Такође је неопходно указати и да је на велики број решења Агенције (око 20 %) којима се захтев усваја и имовина враћа у природи уложена жалба, а одлучивање другостепеног органа по поднетој жалби траје и више од девет месеци. Осим тога, имајући у виду тростепеност поступка реституције, против решења другостепених органа неретко се подносе тужбе Управном суду, те и у односу на ове захтеве не постоји сигурност да ли се ради о непокретностима које могу бити предмет природног враћања или ће пак бити предмет обештећења, а што опет доводи до тога да је немогуће поуздано утврдити укупну основицу обештећења, на основу које би Влада требала да утврди коефицијент обештећења. Посебно је важна и на чињеница да су скоро сва одбијајућа решења Агенције ожалбена, као и да је готово против сваког другостепеног решења којим се жалба одбија покренут управни спор, а да је у Управном суду, до сада, решено тек неколико предмета.

Осим тога, Пореска управа, која је надлежна за утврђивање основице обештећења, физички не може да до 1. марта 2015. године стигне да изврши процену свих непокретности које је Агенција послала Пореској управи.

Примена важећих законских решења која се односе на обештећења, осим што захтевају да се у буџету Републике Србије већ следеће године издвоје значајна средства за обештећење, могла би довести до непрецизног коефицијента, што би као последицу могло да има да се за неколико година (када се прецизно утврде све основице обештећења) дође до ситуације у којој би корисницима реституције био исплаћен мањи износ него што им по закону припада (што би био мањи проблем који би се решио допунским решењима) или већег износа од оног који им по закону припада (што би довело до тога да обештећење пређе износ од две милијарде евра који је предвиђен законом).

Чланом 17. Закона брише се одредба члана 32. став 4. ЗВИО. Према важећем решењу, уколико је одузето земљиште у време одузимања било пољопривредно, а на дан процене има статус грађевинског, вредност земљишта ће се проценити као

грађевинско. Овом изменом врши се усклађивање са законским правилом да се процена одузете имовине врши према стању да дан одузимања, а нарочито треба имати у виду да је држава својим улагањем у инфраструктуру и саобраћајнице вишеструко повећала вредност земљишта као грађевинског.

Чланом 18. Закона врши се измена члана 34. ЗВАО. Овим чланом се уређује утврђивање вредности предузећа, односно дела предузећа.

Из примљених захтева за повраћај, односно обештећење уочено је следеће:

- да је врло мали број предмета у којима је сагласно Закону о национализацији приватних привредних предузећа одлуком надлежних судова утврђена вредност чисте активе;

- да је поред одузимања предузећа по Закону о национализацији приватних привредних предузећа, одузимање вршено и по другим прописима, прописима о конфискацији и одузимању ратне добити, у којима није предвиђено да надлежни судови и други државни органи у актима о одузимању утврђују вредност чисте активе;

- да по Закону о утврђивању и деловању кредитног система банке и кредитна предузећа нису непосредно одузимане, него је након одузимања дозвола за рад вршена ликвидација истих по прописаној процедури;

- да регистровани основни капитал на дан одузимања из става 2. Закона не постоји у значајном броју случајева због чињенице да део одузетих субјеката привређивања није имао обавезу протоколизације, односно регистровања основног капитала;

- у погледу валоризације чисте активе, неопходно је да се ради јасноће одредбе укључи и раст одређених доларских цена имовине у периоду од дана одузимања до утврђивања вредности основице.

Имајући све наведено у виду, а да се не би одбијали захтеви који не садрже документа из члана 34. ЗВАО, предложене су одговарајуће измене и допуне.

Као и у упоредном праву основица обештећења би представљала вредност чисте активе, укупна актива умањена за обавезе, која се утврђује на основу биланса стања који је сачињен на основу прописа важећих у време одузимања, а којима је утврђена вредност активе и обавеза са стањем на дан одузимања или са последњим стањем које предходи дану одузимања.

За валоризацију чисте активе користили би се одговарајући паритети динара према америчком долару на дан одузимања и на дан утврђивања основице, при чему се узима у обзир просечно повећање доларских произвођачких цена у том периоду.

Пошто се имовина одузетих предузећа састоји од зграда, опреме, сировина, готових производа, потраживања и имовинских права, не постоји индекс раста доларских цена који би обухватао све те врсте имовине, стога је предложен као репрезентативан индекс раста односно просечно повећање доларских произвођачких цена, који има и нешто ниже вредности у односу на друге могуће индексе.

На сличан начин, обухватање раста доларских цена регулисано је и Законом о денационализацији Словеније.

Када су у питању одузета предузећа у финансијском сектору, банке и кредитна предузећа, односно установе, којима је одузета дозвола за рад и извршена ликвидација, утврђивање чисте активе вршило би се на основу одговарајућих ликвидационих биланса предвиђених важећим прописима у време одузимања.

За утврђивање основице обештећења користила би се вредност последњег регистрованог основног капитала, односно главнице у односу на дан одузимања, као и вредности утврђене у актима о одузимању, записнику о примопредаји и другим исправама државних органа.

Имајући у виду решења у упоредном праву, као и потребу да се ближе утврди начин и методологија утврђивања вредности одузетог предузећа, односно дела предузећа, као и начин утврђивања просечног повећања доларских произвођачких цена, предложено је у доношење одговарајућег акта Владе.

Чланом 19. Закона врше се измене у члану 35. ЗВИО и усклађује се исплаћивање обвезница са предложеним изменама обештећења, скраћује се рок доспећа са 15 на 12 година и уводе могућности превремене отплате. Случајеве превремене отплате прописале Влада. На овај начин су се неутралисале штетне последице одлагања почетка рока доспелости обвезница.

Чланом 20. Закона брише се члан 37. ЗВИО, из разлога што је одредба којом се прописује исплата аконтације обештећења непотребна, уколико се не доноси решење о праву на обештећење, како је већ утврђено, престаје и потреба да се утврђује аконтација, пошто би се доносило јединствено решење о праву на обештећење са утврђеним износом обештећења.

Чланом 21. Закона допуњује се члан 38. ЗВИО тако што се додаје став 4. којим се утврђује да ће трошкове развргнућа сувласничке заједнице сносити корисници реституције. Увођење ове одредбе неопходно је због великих трошкова који би настали у судским поступцима и оптеретили буџет Републике Србије. Након окончања поступка реституције огроман број непокретности остаће у сувласништву државе и корисника реституције и показаће се као целисходно развргнути овако настале сувласничке заједнице. Имајући у виду да судски поступци у којима би се решавало ово питање изискују трошкове који би делом пали и на терет буџета, потребно је увођење одредбе којом би се регулисало питање трошкова како се буџет не би оптеретио новим расходима.

Чланом 22. Закона интервенише се у члану 42. став 4. тачка 2) ЗВИО из разлога да се омогући лакша идентификација земљишта, обзиром да због постојања изузетка предвиђеног важећем одредбом ЗВИО, а Републички геодетски завод није издавао уверења о идентификацији, без ког документа је немогуће идентификовати непокретност која је предмет враћања.

Чланом 23. Закона мења се одредба члана 47. став 1. ЗВИО ради усклађивања са предложеним решењима које регулишу обештећење.

Чланом 24. Закона усклађује се одредба члана 50. став 2. ЗВИО са предложеним изменама члана 31. ЗВИО.

Чланом 25. Закона допуњује се члан 62. ЗВИО тако што се објашњавају појмови отуђење и оптерећење у смислу тог члана ЗВИО. Такође, брише се одредба става 3. будући да је право прече куповине регулисано је прописима који уређују својинско-правне односе и није потребно додатно уређивање у ЗВИО.

Члан 26. Закона прописано је ступање Закона на снагу.

#### **IV. ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА**

За спровођење овог закона није потребно обезбедити средства у буџету Републике Србије.

#### **V. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА ПО ХИТНОМ ПОСТУПКУ**

Предлаже се да се Закон доноси по хитном поступку будући да би његово недоношење по хитном поступку могло да проузрокује штетне последице по рад државних органа и организација и остваривање права грађана.

**VI. РАЗЛОЗИ ЗБОГ КОЈИХ СЕ ПРЕДЛАЖЕ ДА ЗАКОН СТУПИ НА СНАГУ ПРЕ ОСМОГ ДАНА ОД ДАНА ОБЈАВЉИВАЊА У „СЛУЖБЕНОМ ГЛАСНИКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ”**

Предлаже се да Закон ступи на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије” будући да за то постоје нарочито оправдани разлози који се огледају у неопходности да Закон што пре ступи на снагу како би се избегле штетне последице по рад државних органа и организација и остваривање права грађана.