

**АНАЛИЗА ЕФЕКТА  
ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ВРАЋАЊУ ОДУЗЕТЕ  
ИМОВИНЕ И ОБЕШТЕЋЕЊУ**

***Уводне напомене***

Поступак реституције започет је 2011. године доношењем Закона о враћању одузете имовине и обештећењу ("Сл. гласник РС", бр. 72/2011, 108/2013 и 142/2014). Овим законом уређују се 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. марта 1945. године одузета од физичких и одређених правних лица и пренесена у општеном, државну, друштвену или задружну својину.

Закон је донет из разлога поштовања принципа правичности и поштовања људских права који представља основ сваког демократског друштва и због потребе унапређивања услова за даљи развој привреде и предузетништва. Законом је требало решити питање имовине одузимане спровођењем одређених привредно-политичких мера после Другог светског рата, за коју ранији власници нису добили накнаду.

Правно- политичким мерама којима је одузимана имовина била је обухваћена имовина великог обима и вредности. Практично је целокупна привредна активност била концентрисана у рукама државе, изузев пољопривредног земљишта у оквиру земљорадничког максимума и занатске производње, такође у оквирима дефинисаним прописима.

Због тога је у решавању овог сложеног питања било нужно постићи уравнотежен приступ који узима у обзир како потребу обештећења бивших власника чија имовина је после Другог светског рата прешла у државну, односно друштвену својину, тако и јавни интерес да и процес враћања имовине односно обештећења бивших власника буде интегрисан у процес развоја националне економије, те објективне економске и финансијске могућности друштва.

***Одређивање проблема које Предлог закона треба да реши***

Важећи Закон о враћању одузете имовине и обештећењу (у даљем тексту: Закон) предвиђа да се имовина враћа у натуралном облику или се даје обештећење у виду државних обвезница Републике Србије и у новцу.

Поступак решавања захтева за реституцију по овом закону функционише. Поступак враћања одузете имовине је у току.

Нормативни оквир и имплементација у области реституције у великој мери су усклађени са праксом Европског суда за људска права и као таква функционишу у примени.

Институције које учествују у спровођењу Закона су Агенција за реституцију (у даљем тексту: Агенција) и Министарство финансија.

Агенција је основана Законом и представља институцију надлежну за имплементацију Закона о враћању имовине и обештећењу, путем спровођења поступка по поднетим захтевима за враћање имовине. Агенција одлучује у првостепеном поступку по поднетим захтевима, док у другостепеном поступку поступа Министарство финансија.

Према подацима Агенције, од 1. јануара 2014. закључно са 3. мартom 2014. године, примљено је укупно 45.860 захтева за враћање одузете имовине, односно обештећење, док је од почетка рада Агенције за реституцију закључно са 3. мартom 2014. године, као роком за подношење захтева, примљено укупно 76.726 захтева за враћање одузете имовине, односно обештећење.

Агенција је закључно са 31.12.2014. године донела укупно 23.195 првостепених одлука док је у периоду од 1. јануара до 6. фебруара 2015. године 2015. године Агенција донела 3.273 првостепених одлука.

Закључно са 31. децембром 2014. године, бившим власницима и њиховим законским наследницима укупно је враћено 2.282 пословна простора, 370 станова, 334 зграда, што чини 2986 објеката површине око 196.300 м<sup>2</sup>. Враћено је и 2260.40.50 ха пољопривредног земљишта, 1840.41.83 ха шума и шумског земљишта, као и неизграђено градско грађевинско земљиште површине 950.432 м<sup>2</sup>.

До 9.10.2015. године (без конфесионалне реституције) бившим власницима и њиховим законским наследницима укупно је враћено 3.079 пословног простора, 508 станова, 525 зграда, што чини 4112 објеката површине око 290.000 м<sup>2</sup>. Враћено је и 5584.64.59 ха пољопривредног земљишта, 3291.48.81 ха шума и шумског земљишта, као и неизграђено градско грађевинско земљиште површине 150.73.85 ха.

У мери наведеног обима враћене имовине описаном динамиком у времену од 1. марта 2012. године када је почео да тече рок за подношење захтева за реституцију до 31.12.2014. године, а потом и до 9.10.2015. године, може се закључити да Закон обезбеђује ефикасност спровођења поступка реституције.

Позитивни ефекти спровођења Закона о враћању одузете имовине и обештећењу већ су видљиви и састоје се, поред осталог, у идентификацији, попису и приватизацији државне имовине, успостављању правног континуитета у власничким односима ради стварања потпуне правне сигурности као предуслова обезбеђивања директних дугорочних страних инвестиција, затим обезбеђивање недостајућих дугорочних, континуираних стабилних прихода локалним самоуправама и Републици, кроз разне видове опорезивања доскорашње државне, а сада приватизоване имовине, као и утврђивању неправилности у управљању и располагању државном имовином.

Такође, реституција доприноси и развоју приватног предузетништва, те настајању и развоју нових малих и средњих породичних предузећа.

Основни циљеви Агенције у 2015. години према њеном Програму на који је Влада дала сагласност решењем од 15. јануара 2015. године, су, између осталог, даље ефикасно спровођење Закона о враћању одузете имовине и обештећењу

(„Службени гласник РС“, бр. 72/2011 и 108/2013), са акцентом на потпуно окончање враћања у природи објеката (пословних простора, станова и зграда као целина), грађевинског земљишта, шума и шумског земљишта, као и пољопривредног земљишта које није комасирано, затим враћање у већем обиму комасираног пољопривредног земљишта, наставак и интензивирање активности на процени основица обештећења за непокретне и покретне ствари, као и за одузета предузећа.

Циљ је да се досадашњи резултати у ефикасној примени Закона не само наставе, већ и да се они и унапреде, како би се и 2015. године омогућио даљи напредак Републике Србије у области имовинских, економских и социјалних права, чиме би био дат допринос коначном уређењу имовинско-правних односа у Републици Србији који су предуслов за даље инвестиције и економски напредак земље, што као посредну последицу доноси и даљи напредак Републике Србије у поступку евроинтеграција.

Међутим, ради даљег законитог спровођења поступка реституције и унапређења ефикасности поступка, а посебно имајући у виду повећан прилив захтева за реституцију пред истек рока за подношење, неопходно је извршити измене закона.

У Извештају Европске комисије о напретку Србије из 2014. године, у оквиру разматрања о правном систему, констатовано је да траје примена Закона о реституцији, који би требало да побољша правну прецизност по питању власништва над некретнинама. У делу о имовинским правима, предмет овог извештаја је и примена Закона у виду представљања броја поднетих захтева, броја решених предмета, као и обиму враћеног пољопривредног земљишта, броја станова, пословних просторија и грађевинског земљишта које је до тада враћено власницима.

Европски парламент је у својој Резолуцији о Извештају о напретку Србије за 2013. годину од 07. јануара 2014. године препоручио измене Закона о враћању одузете имовине и обештећењу ради отклањања процесних претпоставки и законских препрека у погледу реституције у природи и охрабрио примену реституције у природи кад год је то могуће.

Такође, у Резолуцији Европског парламента о Извештају о напретку Србије од 11. фебруара 2015. године, између осталог, предлаже се Влади Србије и да додатно измени Закон о враћању одузете имовине како би се отклониле све процесне и законске препреке враћању у природи.

Према томе, изменама Закона треба да се елиминишу одступања од начела природне реституције. То значи да је изменама потребно поједноставити и олакшати сам поступак природне реституције и у том смислу укинути неоснована и нерационална ограничења. Такође, имајући при том у виду досадашње проблеме у примени закона с обзиром на уочену неажурност релевантних институција које би требало да располажу документацијом, као и непостојање потребне документације.

Такође у одређеним одредбама треба решити и проблем непрецизности одредаба имајући у виду да одредбе закона морају бити у довољној мери прецизне, јасне и предвидљиве да субјекти на које се одредбе односе могу своје понашање да ускладе са законом.

Ради бољег разумевања суштине проблема, као и да би се могли сагледати разлози за доношење закона и конкретних предложених решења, у даљем тексту даје се компаративна анализа важећих и предложених кључних решења, коју треба имати у виду, поред образложења појединих предложених решења која су садржана

у делу ове анализе у којем су дати одговори на питања да ли су разматране друге могућности за решавање проблема и зашто је доношење закона најбоље решење.

Чланом 9. Нацрта закона мења се члан 22. ЗВАО на тај начин што се ставом 3. новелираног члана 22. Закона омогућава враћање изграђеног грађевинског земљишта.

Постојећим одредбама је предвиђено да се не враћа изграђено грађевинско земљиште, ако овим законом за поједине случајеве није друкчије одређено. Применом ових одредаба, примера ради не би се могла вратити парцела велике површине ако се на њој налази мањи објекат од 50 м<sup>2</sup> и слично, па се стога земљиште сматра изграђеним, а све полазећи од појма изграђеног грађевинског земљишта по закону чији је то предмет регулисања који подразумева да се земљиште сматра изграђеним ако је изграђен макар један објекат.

Имајући у виду да намера законодавца приликом доношења основног Закона није била да се не враћа земљиште на којем се може градити, већ само заиста изграђено земљиште, неопходно је решити и случајеве враћања земљишта као у описаној ситуацији што би било у складу са начелом приоритета враћања у природном облику прописано чланом 8. Закона да се одузета имовина враћа бившем власнику у својину и државину, а ако то према овом закону није могуће, да бивши власник има право на обештећење.

Поред тога, у сличној правној ситуацији постојања описаног изграђеног грађевинског земљишта, у пракси постоји различито поступање различитих обвезника враћања земљишта утолико што примера ради, неке јединице локалне самоуправе врше парцелацију таквог земљишта велике површине што представља основ за природну реституцију, а неке то не чине и тако подносиоци захтева практично зависе од њиховог различитог поступања. Такво неосновано ограничење природној реституцији треба укинути.

С тим у вези, треба указати да постојеће законско решење не би довело до одбијања захтева подносиоца у описаној правној ситуацији јер би у случају немогућности природне реституције у конкретном случају, тај подносилац захтева могао остварити право на обештећење. Очигледно је неопходно међутим, овакво нерационално и непотребно ограничење природне реституције елиминисати и тако довести те подносиоце захтева, који не могу да схвате зашто им се у природи не може вратити скоро празно земљиште, у правно једнак положај са подносиоцима захтева који су остварили право на природну реституцију. Оваквим решењем би се елиминисала и могућност корупције.

Најзад оваквим законским решењем се обезбеђује спровођење закона, поступа у складу са наведеним резолуцијама Европског парламента и препорукама Европске комисије и доприноси европским интеграцијама Србије и што је најважније, поштовање људских права и слобода утврђених националним и важећим међународним правним актима.

У погледу новелираног члана 22. став 6, 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. Овакво законско ограничење природној реституцији нема оправдања.

Предложеним решењем омогућава се враћање земљишта које је на дан ступања Закона на снагу имало јавну намену у складу са планским документом, али је након тога та намена брисана и у моменту одлучивања земљиште испуњава услове за враћање.

Новелираним чланом 24. став 2. Закона омогућава се несметана реализација билатералних споразума о улагању у аграр и других раније преузетих обавеза и планова. У том погледу, постојеће решење није водило рачуна у довољној мери о јавном интересу, а предложеним решењем избалансиран је интерес лица којима треба вратити имовину, али и јавни интерес у виду обезбеђивања стратешких интереса у Републици Србији. Ово имајући у виду да се ради о пољопривредном земљишту које по својој природи нема афекциону вредност у мери која би враћањем исте имовине оправдавала спречавање спровођења стратешких интереса Републике Србије. Уосталом и приликом доношења основног закона је у решавању овог сложеног питања враћања одузете имовине и обештећења, како је наведено, било нужно постићи уравнотежен приступ који узима у обзир како потребу обештећења бивших власника чија имовина је после Другог светског рата прешла у државну, односно друштвену својину, тако и јавни интерес да и процес враћања имовине односно обештећења бивших власника буде интегрисан у процес развоја националне економије, те објективне економске и финансијске могућности друштва.

Такође, новелираним чланом 24. Закона омогућава се, олакшава и прецизира враћање комасираног земљишта и уводе прецизни и већ у пракси примењивани критеријуми, за враћање комасираног земљишта. На овај начин допуњују се одредбе основног закона који није у довољној мери уредио начин враћања пољопривредног земљишта које је предмет комасације који би омогућавао ефикасну примену закона у овом делу. Овај проблем је било нужно решити имајући у виду да је предмет Закона одређен у члану 1. Закона да се њиме уређују, поред осталог, услови, начин и поступак враћања одузете имовине.

У вези са тим, постојећим чланом 24. Закона бивши власник има право на враћање земљишта које је добијено из комасационе масе за то земљиште. Изменама закона у овом делу, омогућава се да се реши проблем враћања земљишта ако из неких разлога (на пример приватизација) нема довољно земљишта за враћање из комасационе масе. Према подацима из Агенције за реституцију није било таквих случајева и није исцрпљено враћање земљишта ни из једне катастарске општине, али се може такав случај десити имајући у виду анализу обима земљишта које се потражује у односу на земљиште које се може вратити. Овим изменама закона се решава проблем довођења подносилаца захтева у неравноправан положај из разлога исцрпљивања враћања земљишта само из разлога, односно само у зависности чији ће се захтев први решити.

У погледу новелираног члана 25. Закона елиминише се ограничење природног враћања пољопривредног и шумског земљишта ако је неопходна нова парцелација ради обезбеђивања приступног пута за земљиште које је предмет захтева. Овакво ограничење и дерогирање права својине нема оправдања. Уопште, изменама овог члана решава се проблем превеликих ограничења враћања земљишта тако што се сужавају та ограничења природне реституције, односно проширује могућност враћања овог земљишта.

Најзад, треба указати и на проблем који се решава чланом 15. Нацрта закона, а у вези са утврђивањем вредности предузећа, односно дела предузећа, у делу одредаба којима се уређује обештећење. Полазећи од садржине постојеће одредбе члана 34. уочено је у вези са применом те одредбе, поред осталог, да је врло мали број предмета у којима је сагласно Закону о национализацији приватних привредних предузећа одлуком надлежних судова утврђена вредност чисте aktive; 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 aktive; 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 регистравања основног капитала; у погледу валоризације чисте aktive, неопходно је да се ради јасноће одредбе укључи и раст одређених доларских цена имовине у периоду од дана одузимања до утврђивања вредности основице.

Новелираним чланом 34. Закона омогућава се, олакшава и прецизира утврђивање вредности предузећа, односно дела предузећа у циљу обештећења.

### ***Циљ који треба постићи***

Изменама закона треба да се створе услови за још ефикасније спровођење Закона, односно поступка враћања одузете имовине са акцентом на потпуно окончање враћања у натури објеката (пословних простора, станова и зграда као целина), грађевинског земљишта, шума и шумског земљишта, као и пољопривредног земљишта које није комасирано, као и враћање у већем обиму комасираног пољопривредног земљишта.

На тај начин би се поступило у складу са наведеним резолуцијама Европског парламента и препорукама Европске комисије и допринело европским интеграцијама Србије.

На решавање овог питања обавезују не само основни демократски принципи на којима се заснива Република Србија, међу којима посебно место има поштовање људских права и слобода утврђених националним и важећим међународним правним актима, већ и општи став јавног мњења да осећање правичности налаже да се ово питање реши.

***Да ли су разматране друге могућности за решавање проблема  
Зашто је доношење закона најбоље решење***

Остваривање постављених циљева није могуће без одговарајућег законског оквира за чију израду је потребно доношење измена постојећег Закона.

Доношењем Закона, могли би да се реше на ефикасан начин проблеми уочени у пракси при чему су анализиране и друге могућности за решавање проблема, па и могућност да се ништа не мења, односно да се задржи *status quo* ситуација .

Међутим, према члану 97. тачка 2. Устава Републике Србије („Службени гласник РС”, број 98/06), 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.

Имајући у виду да се овде ради о решавању питања везаног за област својинско-правних односа и стварању обавеза за државу, ово питање је нужно уредити законом. С обзиром на наведено, предлаже се доношење закона којим ће се унапредити постојећа решења којима су уређена права физичких и одређених правних лица којима је после Другог светског рата одузета имовина на територији Републике Србије по различитим основима, а која је пренесена у општенародну, државну, друштвену или задружну својину.

Закон доноси измене које се тичу, поред осталог, укидања неоснованих ограничења натуралној реституцији, затим да су у случају продаје правног лица или имовине у поступку стечаја или приватизације, обвезници враћања правно лице које је продато, односно купац имовине у поступку стечаја или приватизације, као и њихови правни следбеници, а с тим у вези и предвиђа да акт отуђења и оптерећења имовине није ништав уколико је имовина продата у поступку стечаја или приватизације, затим прецизирања значења одузетог предузећа, а прецизира се и врста реципроцитета који је услов за право на враћање имовине или обештећења физичком лицу- страном држављанину или његовим законским наследницима у случају његове смрти или проглашењем за умрле. Појашњава се могућност враћања одузете имовине и у сувласничким уделитема, односно у сусвојину. Омогућава се Републици Србији да враћањем друге одговарајуће непокретности избегне непотребно оптерећење буџета и исплату хипотеке којом је оптерећена непокретност коју би требало вратити, која често вишеструко премашује вредност непокретности коју би требало вратити.

Омогућава се корисницима реституције да у посед враћених објеката ступе по коначности решења о враћању имовине, затим враћање изграђеног грађевинског земљишта, а такође омогућена је 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 натуралном 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. Омогућена је 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 натуралном облику. Омогућава се враћање земљишта које је на дан ступања Закона на снагу имало јавну намену у складу са планским документом, али је након тога та намена брисана и у моменту одлучивања земљиште испуњава услове за враћање.

Омогућава се, олакшава и прецизира враћање комасираног земљишта, увођењем прецизних и у ранијој пракси враћања по Закону о пољопривредном земљишном фонду успешно примењиваних критеријума за враћање комасираног земљишта.

Отклањају се 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.

Предвиђа се брисање важеће одредбе 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, а потпуно је сувишно постојање овакве одредбе, која ограничава враћање права својине.

Оставља се могућност да наследници акционара могу остварити део својих права у односу на подржављена предузећа, повратком својинског удела на појединим непокретностима, у складу са чланом 16. Закона и приоритетним начелом Закона да се имовина враћа у натуралном облику, али самим тим и губитком права на обештећење у складу са чланом 35. Закона, и тако обезбеђује опционо остваривање права ове категорије лица, без повреде њихових права.

Уколико би ова одредба остала неизмењена, не само да би била повређена права наследника већ би то представљало негативну поруку да акционарство подразумева ризик и практично би се дестимулисало акционарство у Србији, као и лица која су спремна да уложе свој капитал у акције.

Врши се измена члана 34. Закона којим се уређује утврђивање вредности предузећа, односно дела предузећа, а с обзиром на то да је уочено да је врло мали број предмета у којима је сагласно Закону о национализацији приватних привредних предузећа одлуком надлежних судова утврђена вредност чисте aktive; 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 држави органи у актима о одузимању утврђују вредност чисте aktive; 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 не постоји у значајном броју случајева због чињенице да део одузетих субјеката привређивања није имао обавезу протоколизације, односно регистровања основног капитала; те да је у погледу валоризације чисте aktive, неопходно 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. ЗВИО, предложене су одговарајуће измене и допуне.



Утврђује се 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.

Изузима се поступак легализације из корпуса предвиђених случајева као разлог за прекид поступка пред Агенцијом за реституцију како нечије противправно поступање не би било на штету законом утврђених права на враћање у поступку реституције

### ***На кога и како ће највероватније утицати решења у закону***

Имајући у виду обухват измена Закона, предложена решења ће имати вишеструки позитиван утицај. Имаће непосредан утицај на бивше власнике и њихове наследнике, односно лица која имају право на враћање одузете имовине, односно обештећење. Она ће решити отворено питање права људи којима је после Другог светског рата имовина одузета од стране државе, а који за њу нису уопште добили накнаду или нису добили одговарајућу накнаду.

Дакле, предложена решења утичу како у финансијском, тако и у моралном смислу на лица која имају право на враћање имовине и обештећење. Обештећење ће зависно од вредности одузете имовине, а у складу са економско-финансијском снагом наше државе, моћи да достигне износе који омогућавају и започињање или даље развијање пословних активности, тако да индиректно подржавају развој тржишне конкуренције.

Решавањем права бивших власника враћањем одузете имовине, односно обештећењем се истовремено отклања свака неизвесност у погледу даље правне судбине одузете имовине, која се сада налази у власништву државе или физичких и других правних лица. Овим се, заједно са решењима у неким другим законима, у нашем правном систему стварају услови, поред осталог, за несметан и бржи промет непокретности, као и развој тржишта хартија од вредности.

Како је наведено, несумњиво ће измене Закона имати позитивне ефекте јер ће се наставити процес идентификације, пописа и приватизације државне имовине, успостављања правног континуитета у власничким односима ради стварања потпуне правне сигурности као предуслова обезбеђивања директних дугорочних страних инвестиција, затим обезбеђивање недостајућих дугорочних, континуираних стабилних прихода локалним самоуправама и Републици, кроз разне видове опорезивања доскорашње државне, а сада приватизоване имовине, као и утврђивању неправилности у управљању и располагању државном имовином.

С тим у вези, позитивни ефекти закона, уз наведене разлоге, омогућиће рад задужбина које због одузимања имовине нису могле да наставе рад и имају правни континуитет постојања, имајући у виду да су циљеви ових друштава истовремено и општи циљеви друштва.

Законска решења омогућиће несметан поступак приватизације и стечаја.

Такође, омогућиће Републици Србији да враћањем друге одговарајуће непокретности избегне непотребно оптерећење буџета и исплату хипотеке којом је оптерећена непокретност коју би требало вратити.

Измене закона утицаће на органе који спроводе поступак враћања одузете имовине и обештећења у погледу њиховог ефикаснијег поступања.

Најзад, у закону су учињена прецизирања имајући у виду да одредбе закона морају бити у довољној мери прецизне, јасне и предвидљиве да субјекти на које се одредбе односе могу своје понашање да ускладе са законом.

***Да ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката  
Какве ће трошкове примена закона створити грађанима и привреди, нарочито  
малим и средњим предузећима***

Примена Закона неће створити трошкове грађанима и привреди, посебно малим и средњим предузећима. Штавише, решиће питање права људи којима је после Другог светског рата имовина одузета од стране државе, а који за њу нису уопште добили накнаду, или нису добили одговарајућу накнаду. Једини трошкови које ће створити примена Закона су одређени трошкови физичких и правних лица-корисника враћања имовине односно обештећења у поступку за остварење њихових права.

С друге стране, ефикаснијим поступком, којим ће се омогућити остваривање права бившим власницима одузете имовине, посредно се омогућава овим лицима и започињање или даље развијање пословних активности, тако да се индиректно подржава развој тржишне конкуренције.

Основни закон је уредио питање странака у поступку, а то су лице по чијем је захтеву покренут поступак или које има правни интерес, обвезник, као и државни правобранилац. Стицање имовине и остваривање обештећења по овом закону сходно одредбама постојећег члана 38. не подлеже плаћању ни једне врсте пореза, административних и судских такси. Подносилац захтева сноси трошкове поступка у складу са законом, а није у обавези да плати трошкове за рад и пружање услуга Републичког геодетског завода, који падају на терет тог органа.

Законом су предвиђени органи за вођење поступка за враћање одузете имовине и обештећење којима је то основна и редовна делатност тако да се имајући у виду садржину новелираних одредаба не очекују посебни трошкови за њихово спровођење и примену.

Што се тиче ефеката примене закона на буџет, за спровођење овог закона није потребно обезбедити средства у буџету Републике Србије. Питање који се тиче финансијских ефеката закона је у целости уређен у основном тексту закона и новелиране одредбе у том смислу не изискују никаква посебна и нова средства што је предмет оцене надлежног органа приликом разматрања процене финансијских средстава у складу са Правилником о начину исказивања и извештавања о процењеним финансијским ефектима закона, другог прописа или другог акта на

буџет, односно финансијске планове организација за обавезно социјално осигурање („Службени гласник РС”, бр. 32/15)

*Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону?*

Имајући у виду значај питања која уређује овај закон, одређено је да је у поступку припреме законског текста неопходно спровести и јавну расправу.

Предлагач је према члану 41. став 1 и 2. Пословника Владе обавезан да у припреми закона којим се битно мења уређење неког питања или уређује питање које посебно занима јавност спроведе јавну расправу. Нацртом закона о изменама и допунама Закона о враћању одузете имовине и обештећењу (у даљем тексту: Нацрт закона) уређују се питања која посебно занимају јавност.

Из наведених разлога, на предлог Министарства правде, Одбор за правни систем и државне органе Владе Републике Србије, закључком од 3.06.2015. године, одредио је спровођење јавне расправе о Нацрту закона. Истим закључком утврђен је Програм јавне расправе, који је саставни део овог закључка. Одређено је да ће се јавна расправа одржати од 5. до 26. јуна 2015. године.

У складу са утврђеним Програмом, током спровођења јавне расправе организована је јавна презентација Нацрта закона и расправа у Београду, Новом Саду, Нишу и Крагујевцу.

Учесници у јавној расправи били су представници: органа и организација, правосудних органа, међународних организација, удружења грађана и других представника цивилног друштва, стручне јавности, као и професори и академици и други научни радници и друге заинтересоване стране. Учешће су у том смислу у јавној расправи узели, поред већег броја грађана и представници Српске лиге, Лиге за заштиту приватне својине и људских права, Народне иницијативе за реституцију, Удружења грађана за поврћај одузете имовине, Мреже за реституцију и други. Учешће су узели и представници страних амбасада и Делегације Европске комисије.

Текст Нацрта закона постављен је и истовремено објављен позив за учешће у јавној расправи са програмом на сајту Министарства правде [www.mpravde.gov.rs](http://www.mpravde.gov.rs) и на порталу е-управе. Грађани и стручна јавност позвани су да се упознају са радним текстом Закона и истовремено су сви заинтересовани позвани да у року у којем се спроводи јавна расправа своје коментаре пошаљу путем обрасца за коментаре на дату е-пошту.

Учесници у јавној расправи су своје примедбе, предлоге и сугестије, достављали Министарству правде.

Одзив заинтересованих позиву за јавну расправу је био изузетно велики како приликом представљања закона у Београду, Новом Саду, Нишу и Крагујевцу тако и пријемом писаних коментара, сугестија и предлога великог број грађана, удружења и других органа и организација.

Сви предлози су са посебном пажњом размотрени након закључења јавне расправе.

Предлози које је поднела већа група учесника у јавној расправи односи се на супституцију одузете имовине, али ти предлози нису могли бити прихваћени имајући у виду да би се тиме изашло из оквира рада на овом Нацрту закона с обзиром да је Радна група за израду овог Нацрта закона формирана имајући у виду примедбе стручне јавности на досадашњу примену Закона и полазећи од потребе да се отклоне проблеми у досадашњој практичној примени закона и обезбеди његова ефикасна примена. С тим у вези, рад Радне групе, с обзиром на наведени задатак израде измена Закона, а не израде новог закона, тиме није подразумевао измену основних начела. Прихватањем предлога, нарушила би се правна сигурност и равноправност странака којима је већ одлучено о захтеву.

Из истих разлога нису прихваћени ни други предлози који би захтевали измену основних начела закона.

Нису прихваћени ни предлози који се свде на отварање законске могућности за нови рок за подношење захтева за враћање одузете имовине, као и да се неподношење захтева за враћање имовине од стране неких санаследника сматра одрицањем од наслеђа у корист осталих наследника сразмерно уделу у наслеђивању, односно за увођење могућности да уместо подношења захтева за враћање имовине, незаинтересовани санаследници имовине могу подносити негативну наследничку изјаву. Предлози у вези са новим роком нису прихваћени из разлога правне сигурности и јачања владавине права, имајући у виду да је био прописан дуг рок за подношење захтева за враћање одузете имовине тако да незнање о томе не оправдава, а питање у вези са захтевима санаследника не захтева измену закона сходно задатку за израду Нацрта закона јер не представља проблем у самој примени закона. Нису биле прихватљиве ни примедбе грађана који су сугерисали законско решење о проширењу круга лица која могу поднети захтев за враћање одузете имовине, односно да и тестаментални наследници буду активно легитимисани за подношење захтева за враћање одузете имовине с обзиром да завештајно наслеђивање подразумева вољу у моменту тестирања.

Велики број предлога који су истакнути односио се на проширење круга лица који би имали активну легитимацију за подношење захтева као што су бројна удружења грађана. Ови предлози су разматрани са посебном пажњом са аспекта правне сигурности, као и имајући у виду значај оваквих организација, и коначно је прихваћен предлог утолико што је предложена допуна члана 5. став 1. тачка 2) ЗВИО тако што се предвиђа да право могу остварити и друштва односно удружења која имају правни континуитет, а у чију корист је задужбина основана. Ово из разлога што саме задужбине због одузимања имовине нису могле да наставе рад и имају правни континуитет постојања, али су правни континуитет имала одређена друштва односно удружења као кровне институције које управљају и у чију је корист задужбина основана. На овај начин је уважена чињеница да су циљеви ових друштава истовремено и општи циљеви друштва.

Нису прихваћене примедбе већег броја учесника у јавној расправи које се односе на проблеме везане за примену Закона о проглашењу општенародном имовином сеоских утрина, пашњака и шума, имовине земљишних, урбанијалних и њима сличних заједница, као крајишких (граничарских) имовина општина („Службени гласник НРС”, број 1/48 и 98/55), односно на то што овај закон, као ни Закон о шумама („Службени гласник СРС”, број 19/74 и 54/75, 21/76 И 14/77) нису

предвиђени у члану 2. Закона којим је предвиђено да се право на враћање имовине по одредбама овог закона може остварити за имовину одузету применом прецизно наведених прописа те да се допуни члан 24. посебним ставом да се право својине над шумама и шумским земљиштем враћа физичким лицима којима нису признате деобе, а одузето је применом наведених прописа. Ово стога што је враћање ове имовине предмет уређивања посебног прописа.

У вези са већим бројем примедба који је дат, а односи се на предлоге да стационарни заливни системи за наводњавање буду изузети од враћања, ови предлози нису прихватљиви како се не би сужавала могућност враћања таквог земљишта.

У вези са овим примедбама, у циљу избегавања сваке могућности евентуалних захтева за накнаду штете од стране субјеката који су власници система за наводњавање изграђених на пољопривредном земљишту, предложено је решење којим је задржан пун обим права који ови субјекти имају по основу власништва над системом за наводњавање. Такође, у циљу подстицаја интензивирању пољопривредне производње наводњавањем, власницима система за наводњавање, гарантовано је трајање уговора до његовог истека, односно најдуже 5 година од враћања, као и права по основу власништва над системом за наводњавање пречег закупа и право прече куповине предметног земљишта које се наводњава.

Такође, предлози да се задржи одредба да се не враћа право својине на пољопривредном и шумском земљишту за које је неопходна нова парцелација ради обезбеђивања приступног пута није у складу са описаним циљем Закона, а то је да се укину неоснована и нерационална ограничења и тиме поједностави и олакша сам поступак натуралне реституције.

У вези са примедбама које су дате на члан 9. Нацрта закона којим се мења члан 22. Закона, а у делу о употребљеним терминима, постојеће решење је у складу са праксом у тумачењу Закона о планирању и изградњи.

Нису прихваћене ни примедбе које се тичу предлога у вези са правном судбином новчаних потраживања по основу комуналних и сличних услуга од стране привредних друштава у власништву Републике Србије у периоду од момента подржављења до момента враћања права својине односно државине на одузетој непокретности, јер је довољан постојећи нормативни оквир у другим прописима.

Прихваћен је предлог за допуну члана 18. став 1. тачка 9. и у погледу тога да се не враћа право својине и на непокретној имовини на којој је право својине стечено на основу билатералних међународних уговора потврђених од стране Скупштине Србије.

Прихваћен је и предлог да се задржи постојеће законско решење, да се не враћа право својине на непокретности у власништву Републике Србије намењене за смештај страних дипломатско- конзуларних представништава, војних и трговинских представништава и представника при дипломатско-конзуларним представништвима. У складу са тим, задржано је ;

Прихваћене су и примедбе које се тичу дефинисања појма обештећења у новцу тако да је остављено постојеће законско решење.

***Које ће се мере током примене Закона предузети да би се остварило оно што се доношењем Закона намерава***

Имајући у виду обим измена Закона, као и да се ради о законским решењима којима ће се обезбедити ефикаснија примена, односно укидање неоснованих и нерационалних ограничења натуралној реституцији, предузимаће се уобичајене активности и мере које имају за циљ пуну примену законских решења и система контроле примене.

У погледу институционалних мера, треба указати да се изменама Закона не мења надлежност институција за спровођење закона.

У погледу нерегулаторних мера спровешће се уобичајене информационе активности како би сви били благовремено упознати са законским решењима. Вршиће се едукација запослених у органима за спровођење закона у циљу правилне примене новелираних одредаба закона.

Наставиће се мере и активности за праћење остваривања циљева преко података који се редовно објављују о обиму враћене имовине.

Биће предложени подзаконски акти које треба донети за примену закона. С тим у вези, у погледу примене члана 22. основног закона у питању је акт који је требало донети на основу основног закона, а у погледу новелираног члана 24. већ је припремљен радни текст тог подзаконског акта који ће бити предложен у прописаној процедури након спроведене законодавне процедуре за усвајање предложеног закона.