

*Др Драган Л. Милков, редовни професор
Универзитета у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
d.milkov@pf.uns.ac.rs*

УЛОГА УПРАВЕ У ПОСТУПКУ ВРАЋАЊА ЗАДРУЖНЕ ИМОВИНЕ¹

Сажетак: *Законом о задругама из 1990. године зајочео је процес враћања задружне имовине која је била пренета другим корисницима у периоду после 1. јула 1953. године. У вези са применом тог закона јављају се у пракси бројна отворена питања, која се тичу услова за враћање пренеће имовине, субјеката који имају право на враћање, као и проблеми везани за процес приватизације и уставне одредбе о нејовредивости приватне својине. У вези са овим проблемима, посебно се јављају питања везана за овлашћења органа управе који у управном поступку одлучују о праву на враћање задружне имовине.*

Кључне речи: *задруге, враћање задружне имовине, управни поступак, претходно питање у управном поступку, надлежности управе, однос управе и суда.*

1. Уводне напомене

Након другог светског рата, у складу са тадашњим политичким системом, и у Србији су створене земљорадничке задруге по моделу који је важио у Совјетском савезу. Након педесетих година 20. века, имовина тих задруга је преношена другим корисницима и то често без накнаде. Почевши од Закона о задругама СФРЈ из 1990. године², започиње процес враћања задружне имовине задругама са којих је та имовина без накнаде пренета на друге кориснике. У Савезној Републици Југославији је Закон о задругама донет 1996. године³ и тај закон (уз одређене измене и допу-

¹ Овај рад је резултат ауторовог истраживања на научно-истраживачком пројекту „Теоријски и практични проблеми стварања и примене права (Србија и ЕУ)“, чији је носилац Правни факултет Универзитета у Новом Саду.

² „Службени лист СФРЈ“, бр.3/1990.

³ „Службени лист СРЈ“, бр. 41/96.

не) и данас важи у Републици Србији, будући да је преузет као пропис Републике Србије.

У вези са применом тог закона, јављају се одређена отворена питања која се тичу члана 95. Пре свега, битно је прецизно одредити услове који су у Закону предвиђени као услови за враћање пренете имовине у задружној својини другим корисницима и то без накнаде. Надаље, неопходно је тачно идентификовати од којих субјеката („корисника“) се та имовина може одузети и вратити, као и под којим условима долази до примене ове законске одредбе. Исто тако, јавља се и питање који субјекти су легитимисани да поднесу захтев за враћање имовине. При томе се мора водити рачуна и о уставним и законским одредбама о неповредивости приватне својине, односно о условима под којима приватна имовина може да буде одузета. Посебно питање представља приватизација и њен утицај на могућност враћања задружне имовине.

Враћање одузетог представља у суштини исправљање неправде. Но, с друге стране, не сме примена једног прописа да пређе у своју супротност, те да омогући злоупотребе, тако да до имовине дођу и субјекти који са одузетом имовином немају никакву правну, ни фактичку везу.

2. Законски услови за враћање задружне имовине

Почетну основу за извођење закључака о смислу и домаћају права на враћање задружне имовине, представљају одговарајуће правне норме. Према члану 95 Закона о задругама:

„Имовина која је била у власништву задруга и задружних савеза, односно савеза задруга, после 01. Јула 1953. године, а која је организационим односно стипендијским променама или на други начин пренета без накнаде другим корисницима који нису задруге или задружни савези, биће враћена задруги исте врсте чија је имовина била, односно задружном савезу, који врши функцију задружних савеза чија је имовина била, а ако ње нема онда задруги исте врсте која постоји на подручју на коме је постојала задруга која је била власник имовине чији се повраћај тражи, односно задружном савезу који врши функцију задружног савеза односно савеза задруга чија је имовина била.“

Овако како је то формулисано у Закону, недвосмислено произлази да је за враћање задружне имовине неопходно испуњење **кумулятивних** услова:

1. Имовина је била у **власништву задруга** или задружних савеза, односно савеза задруга после 01. јула 1953. године;
2. Задружна имовина је **без накнаде пренета** другим **корисницима** који нису задруге или задружни савези;

3. Имовина се **враћа** задрузи исте врсте чија је имовина била, односно задружном савезу који врши функцију задружних савеза чија је имовина била;

4. Ако задруге, односно задружног савеза, нема, онда се имовина **враћа** задрузи исте врсте која послује на подручју на коме је пословала задруга која је била власник имовине чији се повраћај тражи, односно задружном савезу који врши функцију задружног савеза односно савеза задруга чија је имовина била.

3. Доказивање својине на имовини

Први битан услов за повраћај имовине тиче се **својинског статуса** одређене имовине. Неопходно је да је имовина била у **власништву** неке задруге или задружног савеза, односно савеза задруга. Та чињеница мора бити неспорна и мора бити потврђена одговарајућим решењем из земљишних књига, односно изводом из катастра непокретности. То што је нека задруга **користила** средства која **нису била у њеном власништву** аутоматски елиминише могућност за примену члана 95 Закона о задругама. Власништво имовине је битан и неопходан услов из члана 95.

Из овакве законске формулације, може се закључити да је враћање имовине релевантно у оним случајевима када је у задругу била унета имовина у власништву задругара, а не и она имовина која је била у друштвеној својини. Друштвена својина је била стављена на располагање задругама такође без накнаде и у том делу је постојало само право коришћења друштвене својине. У том смислу, ако је коришћење друштвене својине, стечене без накнаде, пренето другом кориснику без накнаде, не би се могао примењивати члан 95 Закона о задругама, ако се прецизно придржавамо законске формулације. У Закону се изричито спомиње имовина у **власништву задруге**. Не може се претпоставити да законодавац није знао за одговарајућу правну терминологију, нити да је омашком у текст закона унета таква формулација („власништво“). Враћање је увек исправљање неке врсте неправде. Ако неправде није било, ако је неко примио без накнаде имовину, која је пренета касније другом без накнаде, онда би враћање требало да буде искључиво ономе коме је имовина изворно била одузета.

Према Уставу ФНРЈ из 1946. године⁴, била су предвиђена три облика својине: државна, задружна и приватна својина физичких и правних лица.⁵ Имовина „народних задружних организација“ је била у задружној својини. То значи да је у том периоду, и формално-правно посматрано, имовина за-

⁴ „Службени лист ФНРЈ“, број 10/1946.

⁵ Члан 14.

друге могла да се упише као заједничка својина. У Уставном закону из 1953. године⁶, предвиђа се друштвена својина, али се у више чланова спомињу и земљорадничке задруге. Према Уставу из 1963. године⁷ сва средства за производњу су у друштвеној својини, а само земљорадницима се гарантује право својине на обрадивом земљишту. Тим истим уставом је предвиђено да се задруге оснивају као радне организације, што подразумева да је њихова имовина у друштвеној својини. Сличне одредбе су важиле и по Уставу из 1974. године. Амандманима на Устав СФРЈ из 1988. поново је враћена заједничка својина и она је као таква могла да буде уписана. Према амандману XIX из 1988. године, задруга је одређена као „самостална самоуправна организација задругара“, а изричито је предвиђено да „задругар задржава право својине на средствима удруженим у задругу, ако их уговором није пренео у заједничку својину задругара, у заједничку својину или у друштвену својину“.⁸

4. Својина као претходно питање у управном поступку

Враћање заједничке имовине врши се пред општинском управом по правилима управног поступка. При томе, својински статус имовине која треба да се врати може у неким случајевима да буде претходно питање које се јавља у управном поступку пред првостепеним органом, ако су за то испуњени услови из Закона о општем управном поступку.⁹ Но, битан предуслов да би питање својине могло да буде претходно питање у управном поступку јесте да о томе не постоји акт земљишно-књижног суда, односно катастра. Да би могао да одлучи о враћању заједничке имовине, првостепени орган је најпре обавезан да расправи својински статус имовине и констатује да је на некој имовини постојало **заједничко власништво након 1. јула 1953. године**. Ако постоји акт земљишно-књижног суда (решење) којим се потврђује заједничка својина, првостепени орган мора тај акт да прихвати. Исто тако је обавезан да прихвати и акт земљишно-књижног суда у којем стоји неки други облик својине. Не би се могло прихватити становиште да је првостепени орган овлашћен да о својинском статусу решава као о претходном питању у управном поступку, ако о томе већ постоји акт земљишно-књижног суда или катастра. Наиме, претходно питање је само оно питање које представља самосталну правну целину, које је у над-

⁶ Уставни закон о основама друштвеног и политичког уређења Федеративне Народне Републике Југославије и савезним органима власти, „Службени лист ФНРЈ“, број 3 од 14. јануара 1953.

⁷ „Службени лист СФРЈ“, број 14 од 10. априла 1963.

⁸ Амандман XIX „Службени лист СФРЈ, година XLIV, број 70, Београд, 26. новембар 1988.

⁹ „Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/2001 и „Службени гласник РС“, бр. 30/2010.

лежности суда или неког другог органа, без којег не може да се реши главна ствар, али АКО ТО ПИТАЊЕ НИЈЕ ВЕЋ РЕШЕНО АКТОМ НАДЛЕЖНОГ ОРГАНА.¹⁰ При томе, треба имати у виду опште односе између управе и судова, према којима постоји узајамна обавеза поштовања аката. То значи да је суд дужан да прихвати оно што је одлучено неким управним актом, али и орган управе има обавезу да прихвати оно што је одлучено судским актом. У том смислу, ако постоји веродостојан акт земљишно-књижног суда о својинском статусу неке некретнине, орган управе не може самостално другачије да одлучује. Тада се питање својине на непокретности **не може посматрати као претходно питање у управном поступку**. Једина ситуација у којој би орган управе могао да одлучује о својини као прејудисионом питању, тиче се оних случајева у којима нема акта земљишно-књижног суда. У сваком случају, стварна надлежност за одлучивање о својинском статусу неке некретнине (ако он није неспоран), не постоји у корист управе, већ суда. Шта више, ако би надлежни суд касније битно другачије решио претходно питање (у овом случају, питање својине на непокретностима), то би био основ за понављање управног поступка (ЗУП, члан 249, став 1, тачка 5). То значи да би се својински статус могао **другачије утврђивати пред судом**, посматрано у односу на оно што је евентуално неки првостепени орган управе одлучио у оквиру претходног питања и након тога би се могло тражити понављање управног поступка.¹¹ Све је то, наравно, примењиво само уз претпоставку да је питање својине спорно и да о њему није већ одлучено. Ако питање својине није спорно, ако постоји решење земљишно-књижног суда или извод из катастра непокретности, орган управе није овлашћен да о томе уопште расправља. Он је обавезан да прихвати акте земљишно-књижног суда, односно катастра.

5. Правни карактер преношења имовине у власништву задруге

Други битан услов за враћање имовине јесте да је после 1. јула 1953. године имовина која је била **задружно власништво** пренета **без накнаде** другом **кориснику** који није задруга. Уз претпоставку да је на недвосмислен начин утврђено да је у питању имовина која је била у **власништву** неке задруге, потребно је још да се испуне два услова:

- да је имовина пренета **без накнаде**;
- да је имовина пренета другом **кориснику** који није задруга.

¹⁰ Ближе о претходном питању: Д.Милков, Управно право 2- управна делатност, „Центар за издавачку делатност Правног факултета у Новом Саду“, Нови Сад, 2013., стр. 170; Д. Милков, Ч. Простран, Коментар Закона о општем управном поступку, „Службени гласник“, Београд, 1998., стр. 132-136.

¹¹ Закон о општем управном поступку, члан 239, став 1, тачка 5.

5.1 Накнада као битан услов

Ако је заједничка имовина пренета уз накнаду другом кориснику, онда се на такав случај не може применити члан 95 Закона о задругама. Међутим, у Закону се не уређује изричито питање које се тиче оних случајева у којима је та имовина касније, **уз накнаду отуђена** трећем субјекту, било самостално или кроз продају правног лица које је правни следбеник онога коме је имовина пренета. Имајући у виду смисао одговарајућих одредби Закона о задругама, може се закључити да је интенција била та да се имовина одузме од онога коме је без накнаде пренета и врати ономе коме је била одузета. То би исто важило и за правног следбеника корисника коме је пренето без накнаде ако је и он до имовине без накнаде дошао. Непостојање накнаде је увек битан услов. Међутим, одузимање имовине **није могуће** од власника који је **купио** некретнине или је, пак, купио читаво правно лице које је стекло својину на непокретностима, без обзира на основ по којем је претходник дошао до заједничке имовине. Такво одузимање би имало елементе конфискације и било би у супротности са Уставом Републике Србије и свим другим домаћим и страним прописима о неповредности приватне својине. Субјекат који је купио некретнине или целокупно правно лице које је било власник непокретности уложио је сопствена средства, стекао приватну својину и на такву својину се више не могу примењивати одредбе Закона о задругама (члан 95). У Закону о задругама се изричито спомиње само то да је **без накнаде** пренета имовина, али такав статус никако не може да има правно лице које је купило онога коме је имовина пренета без накнаде. **Непостојање накнаде је битан законски услов** да би могла некадашња заједничка својина да се враћа. Онај ко је до својине дошао уз накнаду, не испуњава законски услов. Такво правно лице је до својине дошло **уз накнаду** и не постоји никаква правна могућност да му савесно купљена имовина буде одузета и предата бесплатно некоме другом. У Закону о задругама се изричито спомињу само корисници којима је заједничка својина пренета без накнаде, што искључује, формално посматрано, правне следбенике који су до својине дошли уз накнаду. Оног момента када је имовина задруге пренета неком правном или физичком лицу уз накнаду (небитно је да ли је имовина или њен део пренет уз накнаду или је пренета својина на правном лицу које је власник имовине), престаје могућност примене ове законске одредбе. Њена примена је могућа само до тренутка док је заједничка имовина у власништву онога коме је пренета без накнаде. У том случају, онај коме је заједничка имовина била одузета, могао би само да тражи новчану противвредност од субјекта коме је имовина била пренета без накнаде, а који је имовину касније отуђио уз накнаду.

5.2 Правни карактер субјекта којем је пренета имовина задруге

Други елемент, да је имовина пренета без накнаде другом **кориснику** отвара питање о којим субјектима је реч? Термин „**корисник**“ упућује на закључак да се не ради о приватном власнику, већ се овакво преношење тиче корисника друштвених средстава. То иначе и одговара у садржинском смислу тадашњој терминологији која се тиче својинских односа. У том периоду, када је овај закон настајао, термиолошки је прављена јасна разлика између приватних власника и корисника друштвених средстава. Задруге су у том периоду биле корисници друштвених средстава, а једино су земљорадници били приватни власници. Стога се може закључити да из овакве законске формулације недвосмислено произлази да је законодавац имао у виду искључиво **преношење задружне у друштвену својину**, односно, у периоду када су задруге иначе биле само корисници друштвених средстава, реч је о **преношењу права коришћења друштвене својине** са једног корисника на другог.

Имајући у виду оно што је наведено у погледу оба услова (без накнаде, корисник), може се слободно закључити да се не може одузимати приватна својина, а нарочито не приватна својина која је стечена уз накнаду, без обзира на то која и колика накнада је у питању. Ако је имовина коју је користила нека задруга приватизована у складу са законом, ако је за приватизацију исплаћен одређени износ, ако је уговор о приватизацији постао правноснажан, као и решење Агенције за приватизацију, ако је та имовина касније уз накнаду продата новом власнику и уписана као његова приватна својина, таква имовина не може да се одузима по члану 95 Закона о задругама. На такве случајеве никако не може да се примени наведена законска одредба. Та одредба се ограничава само на одузимање од **корисника** којима је имовина у **власништву задруге** пренета **без накнаде**.

За разјашњење смисла законске одредбе о враћању задружне имовине треба узети у обзир и члан 96 Закона о задругама:

*„Задруга, односно задружни савез из претходног члана (у даљем **тексту**: **подносилац захтева**), подноси захтев за враћање имовине **правном лицу** коме је имовина пренета без накнаде, односно његовом **правном следбенику** (у даљем **тексту**: **обвезник враћања имовине**).“*

У вези са оваквом одредбом, најпре се поставља питање шта се подразумева под правним следбеником. У ужем смислу речи, правни следбеник би требало да буде неко друго правно лице које је у потпуности преузело права и обавезе свог претходника. С друге стране, поставља се питање да ли је истоврсна ситуација када нема никакве промене правног лица, осим што је оно у целини продато неком другом власнику? Законодавац очигледно није имао у виду такву ситуацију, а с обзиром на време у којем

је Закон о задругама настајао, то је и разумљиво. Будући да је у Закону изричито предвиђено да се ради о случају када је имовина у задружном власништву пренета без накнаде, онда се **правно следбеништво не може успоставити**, у смислу Закона о задругама, **на субјекте који су уз накнаду купили** правно лице и сву његову имовину. У том случају би се захтеви задруге од које је имовина пренета другом кориснику морали ограничити само на субјекте који су ту имовину стекли без накнаде. Таква врста правног следбеништва не може се успоставити са субјектима који су имовину стекли уз накнаду.

5.3 Уставне и законске одредбе о одузимању својине

Одузимање приватне својине (без накнаде!) од субјекта који је стекао имовину на законит начин апсолутно је недопустиво и у супротности са Уставом и законом. Ако је неко уз накнаду стекао приватну својину на некадашњој имовини неке задруге, њему та имовина не може да се одузме по члану 95 Закона о задругама. На овакве случајеве се несумњиво примењују одредбе Устава, као и одредбе Закона о основама својинскоправних односа.

Уставом Републике Србије зајемчено је мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона.¹² Ако је неко на законит начин стекао (уз накнаду!) приватну својину на имовини неке задруге, она не може да му се одузме. Ставом два истог члана Устава, предвиђено је да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне вредности. Стога би се свако друго одузимање приватне својине без икакве накнаде могло сматрати некаквом новом национализацијом или конфискацијом, а што, наравно, није дозвољено.

Исто тако, у Закону о основама својинскоправних односа предвиђено је да се право својине може одузети или ограничити само у складу са Уставом и законом.¹³ Истина, у Закону о задругама се не говори о „одузимању“ својине, па би се могло полемисати да ли је ту заиста реч о одузимању или то није одузимање? У Закону о задругама се не спомиње реч „одузимање“, нити да се имовина одузима од корисника коме је пренета без накнаде. Говори се само о „враћању“ имовине која је некада била у власништву задруге, па је касније без накнаде пренета неком другом кориснику који није задруга. Ако је испуњен услов да је имовина у задружном власништву била

¹² Устав Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије“, број 98 од 10. новембра 2006. године, члан 58.

¹³ „Службени лист СФРЈ“, бр. 6/80 и 36/90, „Службени. лист СРЈ“, бр. 29/96 и „Службени гласник Републике Србије“, бр. 115/2005 – др., члан 8.

пренета неком другом кориснику без накнаде, па је после враћена ономе од кога је одузета, онда се ту заиста не ради о одузимању од новог корисника (како је стекао, тако је и изгубио!), већ о враћању ономе чије је то раније било. Међутим, то никако не може да се каже и за случај ако неко није без накнаде стекао некадашњу имовину у власништву задруге. Чак и ако би та имовина била враћена некадашњој задрузи у чијем власништву је била, опет би за новог савесног власника то било одузимање. То посебно важи за поклањање имовине неке ко је накнадно основао нову задругу на истом подручју. Ту је реч о чистом одузимању и поклањању имовине. Тако нешто је у супротности како са Уставом, тако и са законом. Свако коме би имовина била одузета на такав начин, могао би да се обрати за правну заштиту како домаћим, тако и међународним органима и да у одговарајућем поступку сигурно успе.

6. Субјекти којима се враћа задружна имовина

6.1 Враћање субјектима којима је некада припадала задружна имовина

Трећи елемент норме из члана 95 Закона о задругама, предвиђа то да се имовина **враћа** задрузи исте врсте чија је имовина била, односно задружном савезу који врши функцију задружних савеза чија је имовина била. Та одредба у потпуности одговара сврси и смислу враћања задружне имовине. Ако је задружна имовина пренета у неком тренутку после 1. јула 1953. године неком кориснику друштвених средстава који није задруга, онда је праведно да се врати ономе коме је одузета. Будући да су и једни и други били само корисници, а да је имовина била у друштвеној својини, ту се и није радило о преношењу власништва, већ само о преношењу права коришћења, тако да враћање не утиче никако на својински статус.

Истовремено, оваква законска формулација не укључује у себи експлицитно одговор на питање о каквом преношењу, односно враћању (у својинском смислу) је реч? Све што у Закону пише, јесте да се имовина враћа. Нигде се не спомиње шта то подразумева у својинско-правном смислу? Ако се пође од претпоставке да је та имовина била некада у власништву неке задруге, а што је иначе изричито наведено, онда је логично да ће та задруга поново постати власник имовине задруге. С друге стране, ако имовина није била у власништву задруге, већ је била у друштвеној својини, онда не може да се „врати“ задрузи у приватну својину, пошто то није никада ни била. У том смислу, сваки конкретни случај се мора пажљиво анализирати и доношење одлуке зависи од свих околности које постоје у конкретном предмету. Стога се не може уопштено и јединствено поступати у свим случајевима.

6.2 „Враћање“ субјектима којима никада није припадала задружна имовина

Законска одредба о **враћању** имовине која је била у власништву за друге трећем субјекту, који никада није био ни власник задружне имовине, нити корисник задружне имовине у друштвеној својини, правно је потпуно проблематична. Наиме, ако нема некадашње задруге, имовина се **враћа задрузи исте врсте која поседује на подручју на коме је пословала задруга која је била власник имовине чији се повраћај тражи, односно задружном савезу који врши функцију задружног савеза односно савеза задруга чија је имовина била.**

С једне стране, у Закону употребљени израз „враћа се“ не може бити примењив на субјекта у чијем власништву та имовина никада није била. Враћање подразумева искључиво то да је имовина некада била нечија, да је престала то да буде, па да је поново постала његова. Ако имовина у задружном власништву никада није припадала некој задрузи, онда ту не може да се говори о враћању, већ само и искључиво о поклањању имовине некој задрузи. Посебно је проблематично да се имовина поклања (не враћа) групи лица која су накнадно основала задругу због наведене законске формулације, која никакве ни правне, а ни фактичке везе немају са некадашњом задругом. Стицање огромне имовине по овом основу представља потпуно неосновано богаћење и има у себи елемената озбиљне злоупотребе. Једино строгим тумачењем Закона о задругама, могу се спречити овакве злоупотребе. При томе се истовремено поставља и питање уставности овакве законске одредбе. Нормални принципи подразумевају да у случајевима када нема наследника, нити правног следбеника да таква имовина постаје државно власништво, а не да се поклања, било коме. То што неко настаје десетинама година касније и послује као задруга на истом подручју на којем је пословала некадашња задруга, никако не може да га квалификује да му буде поклоњена огромна вредност. У Закону нигде није предвиђено да може некоме да се да у власништво било која имовина коју никада раније није поседовао, већ да може да му се **врати**. Стога сматрамо да овај део Закона о задругама уопште **није примењив**. Када би се оваква законска одредба примењивала, то би значило да се имовина насилно одузима од субјекта који је ту имовину купио и уписао се као њен приватни власник, а поклања некоме ко никакве везе са том имовином никада није имао. Тако нешто је правно и морално апсолутно неодрживо и коси се са свим принципима правне државе.

Занимљиво је навести и члан 97 Закона о задругама, који предвиђа следеће:

„Ако се имовина из чл. 95. и 96. овог закона не може врати́ти у облик у коме је пренета без накнаде подносилац захтева има право да тражи

новчану пројиввредност имовине ако се са обвезником враћања имовине не сјоразуме да се враћање имовине изврши у друјим сјварима и јравима.

Новчана пројиввредност из сјава 1. овој члана одређује се јрема јрометјној вредности имовине која се ујврђује јројисима о јрометју нејокрејности у време враћања имовине.“

Таква одредба очигледно потврђује да је законодавац имао у виду случајеве када је имовина неке одузета и пренета без накнаде другом кориснику. Немогуће је замислити ситуацију у којој би група људи који су касније основали задругу на истом подручју, а са некадашњом задругом са које је имовина пренета немају никакву правну ни фактичку везу, да би они могли да имају право да им се исплати новчана противвредност (чега? имовине која није њима, него је неком другом одузета?). У том смислу, одредба члана 95 Закона о задругама о субјектима који имају право на враћање имовине мора се веома рестриктивно тумачити. Право на **враћање** имовине у задружном власништву која је пренета другом кориснику може да има само задруга или задружни савез којима је имовина одузета или то право може да оствари нека друга задруга или задружни савез, али само уз претпоставку да са задругом са које је имовина пренета постоји правно следбеништво. Задруга која је накнадно основана, која са задругом има једину везу у томе што послује на истој територији, не би имала право на „враћање“, јер јој никада ништа није ни одузето, а посебно не би имала право на новчану противвредност имовине. Штавише, могло би се рећи обрнуто: када би без накнаде била пренета („враћена“) имовина неке које никада није припадала, а одузета од онога ко је уз накнаду, плаћањем купопродајне цене, стекао ту имовину, онда би правичну накнаду требало исплатити субјекту од којег је имовина одузета.

7. Приватизација и враћање задружне имовине

Имајући у виду могућу ситуацију у пракси да је имовина неке задруге приватизована, па да је касније као приватна својина продата, поставља се питање да ли се одредбе члана 95 Закона о задругама могу применити и на такве случајеве?

Приватизација несумњиво представља промену својине, односно прелазак из друштвене у приватну својину. Том приликом корисник приватизације мора да плати, макар делимично, одређену накнаду. Након што се приватизација заврши, уговор склопи, протекну рокови за раскид уговора, упише приватизована имовина у катастар непокретности као приватна својина и то постане правноснажно, не постоји могућност слободног преиспитивања ових чињеница. То нарочито важи за орган управе (првостепени или другостепени), који није надлежан да преиспитује поступак прива-

тизације, јер он нема такво овлашћење.¹⁴ За све што неки орган управе предузима мора да постоји изричито законско овлашћење. Органи управе не могу сами себи да одређују надлежност и да предузимају било какве активности за које не постоји законски основ. Ако постоје било какви недостаци у неком поступку приватизације, то евентуално може да преиспита само орган који је за то надлежан и то применом одговарајућег правног средства. Наравно, уз поштовање законских услова и рокова за употребу правних средстава. Да ли је приватизација била законита, поштена и правична, о томе не може да одлучује орган управе поступајући по члану 95 Закона о задругама. То не спада у његову надлежност.

У сваком случају, општинска управа, као првостепени орган, као ни другостепени орган (Министарство финансија) не могу у управном поступку који воде по члану 95 Закона о задругама да преиспитују ваљаност уговора о приватизацији. Исто тако, не могу да преиспитују ни ваљаност уписа у катастар непокретности. То би представљало грубо задирање у надлежност других органа и свака њихова одлука би могла у том случају бити поништена. Они нису овлашћени да о томе одлучују као о претходном питању у управном поступку, као што је већ речено и за својински статус имовине, зато што то није спорно у управном поступку, будући да су та питања већ решена актом надлежног органа. Само оно што тек треба да се реши, може да има карактер претходног питања. Посебно, орган управе не може по слободној оцени да цени истинитост јавних исправа, већ мора да узме као тачно оно што се њима потврђује, све док то не би **надлежни орган** другачије решио. За све јавне исправе важи претпоставка истинитости.¹⁵

Посебну ситуацију представља случај када се приватизована имовина, уписана у катастар као приватна својина, касније отуђи теретним правним послом, било тако што је имовина продата одвојено или је продато целокупно правно лице које је њен власник. Савестан купац не може да трпи никакву штету и на такву ситуацију никако не може да се примењује члан 95 Закона о задругама из разлога који су већ наведени. Општинска управа није овлашћена да преиспитује ни међусобне односе између некадашњег власника (који је приватизацијом стекао својину) и новог савесног купца.

¹⁴ Све напомене о претходном питању у управном поступку и о овлашћењу првостепеног органа, важе, наравно, и за ову ситуацију.

¹⁵ Закон о општем управном поступку, члан 154, став 1. Више о јавним исправама као доказном средству у управном поступку: Д. Милков, *Управно право 2- управна делатност*, стр. 180 и даље; Д. Милков, Ч. Простран, *Коментар Закона о општем управном поступку*, стр. 146 и даље.

Закључак

Према члану 95 Закона о задругама предвиђено је враћање имовине која је била у власништву задруга или задружних савеза, а која је без накнаде пренета неком другом кориснику. Из законске формулације недвосмислено произлази да се пре доношења одлуке морају поуздано и прецизно утврдити следећи елементи:

1. Да ли је задружна имовина била у **власништву** задруге и чиме се то доказује;

2. Да ли је имовина у задружном власништву била пренета **без накнаде**.

3. **Правни карактер субјекта** којем је задружна имовина пренета (корисник);

4. **Правни карактер субјекта** којем се имовина враћа;

Може се враћати само она задружна имовина која је пренета кориснику без накнаде. Имовина која је у међувремену прешла у приватно власништво, тако што је нови власник исплатио одређену накнаду, не може да буде предмет враћања. Према Уставу и закону, право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне вредности.

У случају да су испуњене законске претпоставке за враћање задружне имовине, мора се пажљиво проверити легитимисаност субјекта који поставља захтев за враћање. Сматрамо да се имовина никако не може „враћати“ субјектима који са претходно пренетом имовином немају никакву правну ни фактичку везу.

У управном поступку се не може као претходно питање решавати о питањима из надлежности суда, катастра или неког другог органа, ако о томе већ постоји правноснажна одлука надлежног органа. Иста тако, у управном поступку који се води пред општинском управом, ради враћања задружне имовине, не може се преиспитивати законитост поступка приватизације који је претходно спроведен. О томе може да одлучује само надлежни орган у одговарајућем поступку, уз употребу предвиђених правних средстава. Законитост одлуке донете у другом поступку, пред другим органом, не може да спада у претходно питање о којем би могла да одлучује општинска управа или другостепени орган. Тиме би се они ставили у позицију органа који врши надзор над радом Агенције за приватизацију, а то им по закону не припада. Чак ни орган који заиста врши надзор, не може поништавати нити укидати претходно донете акте ако нису испуњени законски услови за употребу одговарајућег правног средства.

*Dragan L. Milkov, Ph.D., Full Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad*

Role of the Administration in the Procedure of the Return of Cooperative Property

Abstract: *According to the Law on Cooperatives of 1990 property that was owned by cooperatives and associations of cooperatives after 01 July 1953, and which is through organizational and statutory changes or otherwise transferred without compensation to other users who are not cooperative or cooperative associations will be returned to the same types of cooperative whose property had been, and if there is none, then the cooperative of the same type operating in the area in which it operated cooperative that owned the property for which restitution is requested. Such a provision is in practice led to numerous problems. On the one hand, the return of confiscated property represents redress, if they meet all legal requirements. But on the other hand, the law leaves room for abuse. It is possible that the property "returns" to persons who are subsequently formed a cooperative in the same area, as the legal successor does not exist and that it should be given to assets with which they have no legal or real connection. It is therefore necessary to interpret restrictively the conditions for the return of cooperative property and take into account the inviolability of private property if the property of cooperative has become with compensation someone's private property. In any case, the right to return can only belong to entities that have some kind of legal succession with the cooperative of which property was confiscated.*

Key words: *cooperatives, return of cooperative property, administrative procedure, previous question in administrative procedure, jurisdiction of administration, relationship between administration and courts.*

Датум пријема рада: 17.11.2015.