

*др Зоран Ивошевић*  
*судија Врховног суда Србије*

## СВОЈИНСКЕ ПРЕТЕНЗИЈЕ ПОСЛЕ ВРАЋАЊА ОДУЗЕТОГ ЗЕМЉИШТА

(Коментар решења Врховног суда Србије  
Рев. 312/95 од 7.2.1995. год.)

Земљиште у друштвеној својини одузето по прописима о пољопривредном земљишном фонду и конфискацији због неизвршених обавеза из обавезног откупа (даље: одузето земљиште), враћа се у својину ранијем сопственику, односно његовом правном следбенику (даље: ранији сопственик). Закон о начину и условима признавања права и враћању земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом, због неизвршених обавеза из обавезног откупа пољопривредних производа (даље: Закон о враћању одузетог земљишта), (1) одредио је да поступак враћања спроводи комисија коју образује министар пољопривреде, шумарства и водопривреде на предлог скупштине општине (даље: комисија), на захтев ранијег сопственика који се подноси преко општинског органа управе надлежног за имовинско правне послове према месту где се земљиште налази. Реч је о двостраначком управном поступку у коме учествују: ранији сопственик, с једне стране, и општина и пољопривредна или друга организација код које се одузето земљиште налази, односно која је отуђила то земљиште из друштвене својине, с друге стране. Кад комисија нађе да је захтев основан, ранијем сопственику припада право на повраћај одузетог земљишта, а ако не постоје услови за његово враћање — право на накнаду у другом одговарајућем земљишту. У оба случаја странке се могу споразумети да се уместо враћања одузетог, односно давања другог одговарајућег земљишта, ранијем сопственику накнада обезбеди у новцу или другом облику.

Често, из разних разлога, у поступку враћања одузетог земљишта не учествују сва лица која имају статус ранијег сопственика. Зато се и поставља питање пред којим органом и против кога, ранији сопственик који није учествовао у поступку пред комисијом може истицати своје својинске претензије.

---

(1) „Службени гласник РС”, бр. 18/95.

## 1. Истицање захтева у парничном поступку

У решењу Врховног суда Србије Рев. 312/95 од 7.2.1995. године, изражен је став да лице које није учествовало у управном поступку, може својинске претензије према лицу коме је земљиште враћено истицати само у парничном поступку. Ево како се тај став образлаже:

„Окончањем поступка пред комисијом која је спровела поступак враћања земљишта по Закону о враћању одузетог земљишта, престаје својински статус на непокретности уведен на поменути начин. Истовремено са тим, активира се ранији својински статус на спорној непокретности, тако да „оживљавају” сва својинска и наследна права која имају порекло у својинском режиму пре преласка спорне парцеле у друштвену својину. Та права су јача од управног акта којим се непокретност враћа одређеном лицу, јер управни акт на њих није могао утицати. Отуда субјект активираних својинских и наследних права може од лица коме је непокретност враћена, својинском тужбом тражити предају у посед те непокретности. Кад одлучује о захтеву из такве тужбе, суд није везан правноснажним решењем комисије. Оно се односи само на враћање одузетог земљишта, тако да не дира у евентуална својинска овлашћења трећих лица. Претензије трећих у односу на враћену непокретност доводе до имовинског спора, кога суверено решава суд, вршећи судску власт у смислу члана 9. став 4. и члана 95. Устава Р. Србије, као и члана 12. став 1. тачка 2а Закона о судовима.” (2)

До враћања одузетог земљишта не долази по самом Закону. О томе се води управни поступак, чијим окончањем одузето земљиште дефинитивно престаје да буде у друштвеној својини. Овим се активирају својинска овлашћења свих ранијих сопственика а не само оних који су учествовали у поступку пред комисијом. Потпуно гашење друштвене својине на одузетом земљишту мора довести и до потпуне рестаурације ранијег својинског облика, јер се другачије не може спровести враћање одузетог земљишта ранијим сопственицима. Отуда је лице коме је враћено одузето земљиште, изложено својинским претензијама свих ранијих сопственика који нису учествовали у поступку пред комисијом.

## 2. Истицање захтева у правном поступку

У решењу Окружног суда у Ваљеву ГЖ 890/93 од 25.4.1993. године, изражен је став да се својинске претензије лица која нису учествовала у поступку враћања одузетог земљишта, могу истицати у управном а не парничном поступку. Ево и разлога за овај став:

---

(2) Билтен судске праксе Врховног суда Србије (даље: билтен ВСС) број 1/95, стр. 35. и 36.

„Ранији сопственик, односно његов правни следбеник не може основано у судском поступку захтевати утврђење права својине на земљишту издвојеном у ПЗФ нити на другом одговарајућем земљишту, нити право на новчану накнаду, ако пре тога та права правноснажном одлуком управног органа, сагласно члану 6. став 4, односно члану 7. став 1. Закона о враћању одузетог земљишта, нису утврђене. Решење управног органа, представља одлуку државног органа којом се, сагласно члану 20. став 2. Закона о основним својинско-правним односима, право својине стиче оргинарним путем” (3).

Овај став полази од тога да се сви имовински односи поводом враћања одузетог земљишта могу решавати једино у управном поступку (4). Стога би лице које није учествовало у поступку враћања одузетог земљишта, могло остварити своје својинске претензије према лицу коме је земљиште враћено, само у обновљеном управном поступку. У том смислу утврђено је и правно схватање Одељења за управне спорове Врховног суда Србије од 19.11.1992. године: „Појава законских наследника ранијих сопственика одузетог земљишта, који нису учествовали у поступку доношења коначног решења из члана 6. Закона, представља основан разлог за обнову поступка из члана 249. тачка 9. ЗУП-а” (5).

### 3. Зашто суд, а не управни орган, треба да одлучује о својинским захтевима после враћања одузетог земљишта

Својинске претензије су имовинско-правни захтеви о којима, према члану 12. став 1. тачка 2а Закона о судовима, решава општински суд у грађанским предметима. Одлучивање о захтевима за враћање одузетог земљишта у управном поступку је изузетак од правила. Пошто изузетке треба најуже тумачити (6), одредбе по којима орган управе одлучује о враћању одузетог земљишта, могу бити у примени само док на том земљишту постоји друштвена својина. На то упозорава и члан 1. став 2. Закона о враћању одузетог земљишта, следеће садржине: „Предмет враћања по одредбама овог закона је земљиште које се налази у друштвеној својини на дан подношења захтева”. Са окончањем управног поступка пред комисијом, престаје друштвена својина на одузетом земљишту, а тиме и „предмет враћања по одредбама овог закона”. Тада престаје и сâм изузетак, а где њега нема влада правило: да о имовинско-правним захтевима одлучује парнични суд.

(3) Ова одлука није раније објављена.

(4) У том смислу и Н. Ранковић у реферату за саветовање парничних судија Окружног суда у Ваљеву и подручних општинских судова, 16. и 17. 5. 1996. године.

(5) Збирка судских одлука из области управног права, 1990-1994, Врховни суд Србије, стр. 32.

(6) *Lex exceptiones sunt strictissimoe interpretationis.*

Са престанком друштвене својине на одузетом земљишту престаје и стварна легитимација општине и пољопривредне, односно и друге организације, без које нема странке према којој би се могао истаћи захтев, у смислу члана 5. Закона о враћању одузетог земљишта. Легитимацију држи лице коме је враћено одузето земљиште, а оном ко према њему има својинске претензије остаје да их истакне својинском тужбом у парничном поступку. Ранији сопственик у поступку пред комисијом може бити само подносилац захтева. Не и лице према коме се захтев подноси. Оно пасивну легитимацију може имати само у парници.

Престанком друштвене својине на одузетом земљишту и губитком страначке легитимације оних према којима се захтев за враћање може поднети у поступку пред комисијом, губе се предпоставке за вођење сваког управног поступка, па и његове обнове. Учесник окончаног управног поступка по чијем је захтеву одлучивано остаје власник враћеног земљишта, упркос појави новог ранијег сопственика, а да ли ће му се придружити још који ранији сопственик, решиће суд по својинској тужби претендента. Зато се не би могли сложити ни са правним схватањем Одељења за управне спорове Врховног суда Србије од 19.11.1992. године, да појава новог ранијег сопственика представља разлог за обнову управног поступка по члану 249. тачка 9. Закона о општем управном поступку.

Постоји и мишљење да ранији сопственик који није учествовао у поступку враћања одузетог земљишта, може својински захтев према лицу коме је земља враћена остварити и у парничном и управном поступку, а да је на њему да изабере пут (7). Ни ово мишљење није прихватљиво. Окончањем поступка пред комисијом престаје друштвена својина на одузетом земљишту а са њом и постојање изузетка који допушта да о имовинско-правном захтеву одлучује орган управе. Зато парнични поступак остаје једини правни пут остваривања својинских претензија према лицу коме је у управном поступку враћено одузето земљиште.

Поменуто решење Окружног суда у Ваљеву сматра да управни акт о враћању земљишта „представља одлуку државног органа којом се, сагласно члану 20. став 2. Закона о основним својинско-правним односима право својине стиче оргинарним путем”. Оргинарно стицање својине је изворно и не произлази из права предходника (8). Такво је и стицање својине на основу одлуке државног органа. Међутим, решење комисије из члана 2. Закона о враћању

(7) З. Поповић: О остваривању права на враћање земљишта у парничном поступку, билтен ВСС број 3/95, стр. 95.

(8) Види — Ж. Перић: *Стварно право*, 1922, стр. 25; А. Гамс: *Основи стварног права*, 1961, стр. 207; О. Станковић и М. Орлић: *Стварно право*, 1989, стр. 177; О. Станковић и В. Водинелић: *Увод у грађанско право*, 1992, стр. 166.

одузетог земљишта, нема својства такве одлуке. Оно би, као извор својине, морало имати конститутиван карактер. А нема га. Њиме се, према члану 6. став 4. Закона о враћању одузетог земљишта, „утврђује право својине ранијег сопственика на одузетом, односно другом одговарајућем земљишту”, што указује на његов деклараторни карактер. То решење не установљава право својине ранијег сопственика, него само констатује да то право већ постоји. Право из деклараторног решења је увек „старије” од самог решења (9). У овом случају оно настаје подношењем захтева ранијег сопственика, јер, ако услови постоје, захтев мора бити усвојен, како налаже категорична дикција члана 1. став 1. Закона о враћању одузетог земљишта („вратиће се у својину ранијег сопственику”). Зато свако деклараторно решење и има повратно дејство (делује „од натраг”, *ex tunc*) (10). Према члану 3. Закона о враћању одузетог земљишта, захтев може поднети сваки ранији сопственик. Али, пошто се друкчије не може успоставити ранији својински режим, подношењем захтева од стране једног или неких, активирају се права свих ранијих сопственика, ако их има. То је и разлог што ранији сопственик који није учествовао у ранијем поступку може поднети својинску тужбу против држаоца одузетог па враћеног земљишта, без обзира да ли је он био учесник тог поступка или не. Ако право својине ранијег сопственика може бити декларисано у поступку пред комисијом, може и у поступку пред судом, који је иначе надлежан да решава спорове о својинским захтевима. Наравно, по окончању управног поступка, са којим престаје друштвена својина на одузетом земљишту и свака даља примена изузетка да о својинском захтеву одлучује орган управе.

Из реченог произлази да враћање одузетог земљишта није оргинарно стицање нове својине, већ обнова, рестаурација својине која је постојала пре одузимања. Ранијем сопственику се стога, својина не даје, него враћа. Тиме се обнавља и ранији основ стицања, а он може бити оргинаран или деривативан, већ према томе на који начин је својевремено, на одузетом па враћеном земљишту својина прибављена.

---

(9) З. Томић: *Управно право*, 1991, стр. 283; С. Јилић: *Управно право*, 1995, стр. 217. до 219.

(10) З. Томић: *op. cit.*, стр. 283; С. Јилић: *op. cit.*, стр. 217. и 218.