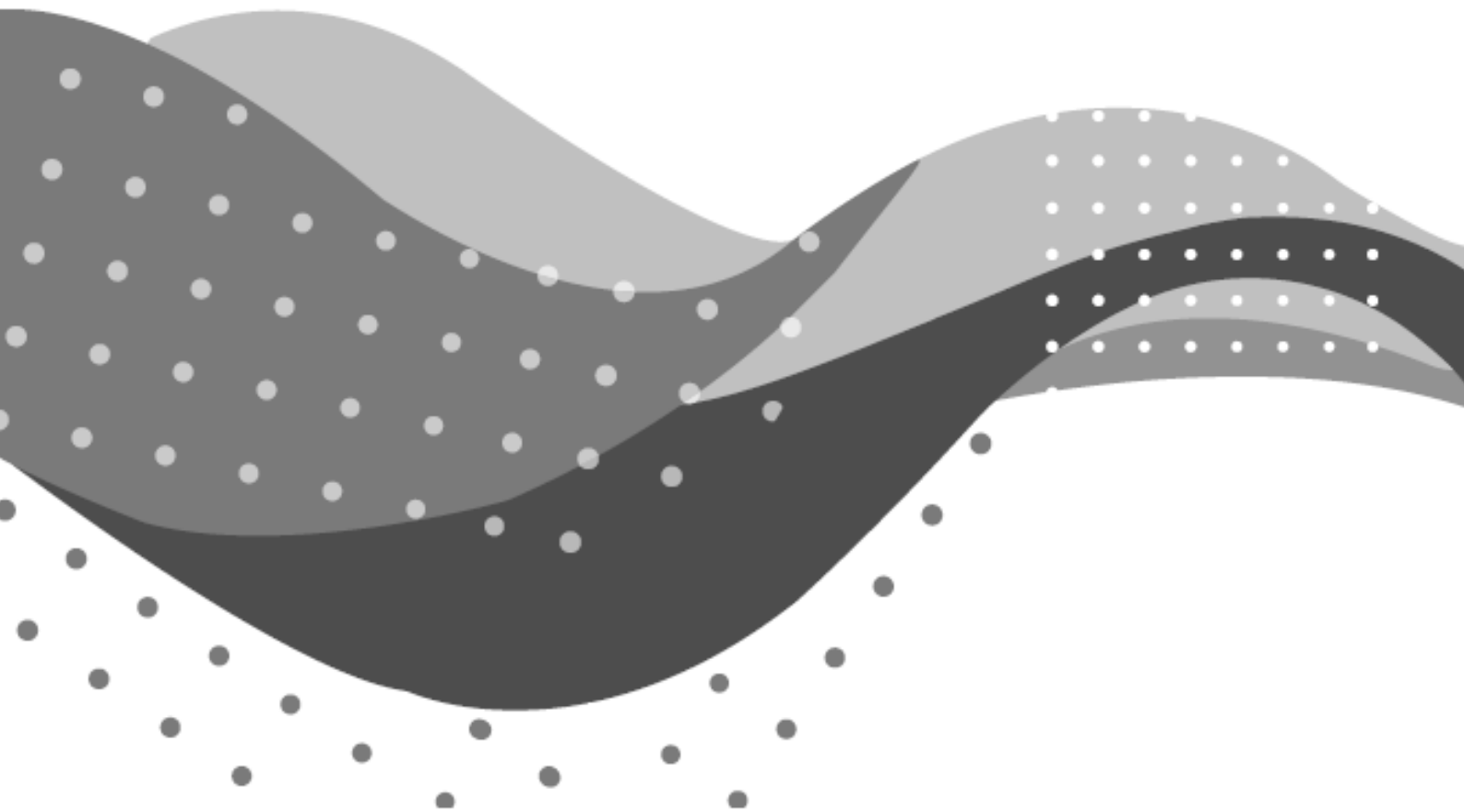


# ANALIZA PRIMENE ZAKONA O ZADRUGAMA



## ■ Analiza primene Zakona o zadrugama

# ANALIZA PRIMENE ZAKONA O ZADRUGAMA



## **IZDAVAČ**

NALED

## **ZA IZDAVAČA**

Violeta Jovanović

## **AUTORI**

Đorđe Vukotić

prof. dr Miloš Živković

Bogdan Petrović

Katarina Nedeljković Bunardžić

mr Jasmina Radovanović

Milica Anđelković Đokić

dr Dušan Vasiljević

Adis Berberović

Jelena Bojović

## **DIZAJN KORICA**

Nemanja Lazić, Premier Dizajn

## **© NALED 2020**

Ovu publikaciju je pripremio stručni tim Izvršne kancelarije NALED-a uz podršku Saveza za imovinu i urbanizam. Analize, tumačenja i zaključci izneti u ovoj publikaciji ne moraju nužno odražavati stavove članova ili organa NALED-a. Svi naponi su učinjeni kako bi se osigurala pouzdanost, tačnost i ažurnost informacija iznetih u ovoj publikaciji. NALED ne prihvata bilo kakav oblik odgovornosti za eventualne greške sadržane u publikaciji ili nastalu štetu, finansijsku ili bilo koju drugu, proisteklu u vezi sa njenim korišćenjem. Korišćenje, kopiranje i distribucija sadržaja ove publikacije dozvoljena je isključivo u neprofitne svrhe i uz odgovarajuće naznačenje imena, odnosno priznavanje autorskih prava NALED-a.

## ■ Analiza primene Zakona o zadrugama

## SADRŽAJ

PREDGOVOR.....	1
1. UVOD .....	2
2. REZIME NALAZA I PREPORUKA .....	3
3. KRATAK OSVRT NA OBLIKE SVOJINE NA POLJOPRIVREDNOM ZEMLJIŠTU U PERIODU OD 1945. GODINE DO DANAS.....	8
4. TRANSFORMACIJA OBLIKA SVOJINE NAD POLJOPRIVREDNIM ZEMLJIŠTEM KOJE SE DO 1989. NALAZILO U DRUŠTVENOJ SVOJINI.....	15
4.1. Privatizacija.....	15
4.2. Restitucija.....	18
4.3. Transformacija u državnu (javnu) svojinu .....	19
4.4. „Vraćanje“ poljoprivrednog zemljišta zadrugama .....	20
5. PROPISI U SKLADU SA KOJIMA JE VRŠEN UPIS PRAVA NA NEPOKRETNOSTIMA I KRATAK OSVRT NA EFEKTE UPISA.....	22
6. ANALIZA ČLANOVA 95-97. ZAKONA O ZADRUGAMA.....	27
7. ANEKSI .....	48
Aneks II: Tabela odabranih upravnih postupaka pred opštinskim organima uprave u centralnoj i južnoj Srbiji .....	50
Aneks III: Tabela odabranih upravnih postupaka u Vojvodini.....	56
Aneks IV: Tabela odabranih drugostepenih upravnih postupaka pokrenutih pred Ministarstvom finansija .....	60

## ■ Analiza primene Zakona o zadrugama

## PREDGOVOR

---

Analizu primene članova 95-96. Zakona o zadrugama pripremio je stručni tim NALED-a je na inicijativu članova Saveza za imovinu i urbanizam, sa ciljem da se izradi pravno tumačenje ovih normi i njihove primene. Imajući u vidu štetu koju društvo trpi zbog višegodišnje nemogućnosti da se na jedinstven i dosledan način efikasno reše imovinsko-pravni sporovi u vezi sa zemljištem koje potražuju novoosnovane zadruge, a naročito nepovoljan uticaj takve situacije na mogućnosti lokalnog ekonomskog razvoja u velikom broju naših opština, NALED je oformio multidisciplinarni tim stručnjaka koji bi ovo pitanje razmotrio sa svih značajnih aspekata i dao konkretne preporuke za to kako pronaći izlaz iz postojeće blokade. Nosioци rada na analizi su bili Đorđe Vukotić, prof. dr Miloš Živković, Bogdan Petrović, Katarina Nedeljković Bunardžić, mr Jasmina Radovanović, Milica Anđelković Đokić, dr Dušan Vasiljević, Adis Berberović i Jelena Bojović. Tokom rada na ovom izveštaju konsultovan je veći broj stručnjaka iz različitih oblasti; pored toga, održan je okrugli sto uz učešće većeg broja jedinica lokalne samouprave, državnih organa i drugih aktera zainteresovanih za rešavanje ovog problema.

Angažovanje NALED-a na ovoj analizi i izradi preporuka je podržano od strane Saveza za imovinu i urbanizam i preduzete su sve mere da bi nalazi i preporuke bili nepristrasni, stručno utemeljeni i izbalansirani. Dok su pojedini elementi ovog izveštaja rezultat rada pojedinačnih članova tima, sve preporuke su usaglašene i podržane od strane svakog člana tima i od strane tima u celini.

Autorski tim



## 1. UVOD

---

Primena članova 95-96. Zakona o zadrugama koji se odnose na ustupanje društvene svojine poljoprivrednim zadrugama već duže od decenije opterećuje pravni sistem Srbije. Ovi članovi su predmet brojnih postupaka koji se vode pred JLS, Ministarstvom finansija, Upravnim sudom i Ustavnim sudom – značajno opterećujući rad tih organa i bez izgleda da se u dogledno vreme iskristališe upravna i sudska praksa koja bi dovela do njihovog konačnog rešenja. Zbog toga, sadašnji vlasnici se suočavaju sa objektivnim problemima u gazdovanju imovinom koja je predmet sporova, uključujući i praktičnu nemogućnost raspolaganja nepokretnostima na kojima imaju upisano pravo svojine. U isto vreme, lica koja potražuju tu imovinu su investirana u maratonske postupke velike vrednosti. Nesumnjivi gubitnik ovakvog stanja je načelo pravne sigurnosti u Srbiji, a time i kvalitet uslova za poslovanje. Gubici koje društvo trpi zbog nedostatka pravne sigurnosti nisu samo potencijalni, već su već vrlo stvarni i uveliko materijalizovani, pre svega kao posledica odustajanja sadašnjih vlasnika od investicija kojima bi se podigla vrednost nepokretnosti koje su u sporu.

Ovim izveštajem autorski tim nastoji da osvetli problematiku primene odredaba Zakona o zadrugama koje se odnose na vraćanje imovine novoosnovanim zadrugama iz svih uglova koji bi mogli biti relevantni za davanje preporuke o optimalnom modelu prevazilaženja sadašnje situacije. Zato analizu otvara istorijski osvrt na vrste prava na imovini koja su postojala u periodu od 1945. godine do danas. I naredni deo, koji se tiče postupaka transformacije vlasništva nad imovinom koja se nalazila u društvenoj svojini ima za cilj da stručnoj javnosti pruži što sveobuhvatniji kontekst za razumevanje bitnih pitanja transformacije svojinskih prava, pre svega na imovini. U nastavku su dati identifikacija propisa u skladu sa kojima je vršen upis imovinsko-pravnih prava na nepokretnostima u javne knjige, a zatim se fokus analize sužava na pitanja zahteva za prenos prava svojine sa sadašnjih vlasnika na zadruge. Da bi smo ocenili ekonomski značaj postupaka, dajemo kvantitativnu analizu postupaka koja se temelji na podacima prikupljenim kroz anketu kojom su bile obuhvaćeni svi gradovi i opštine. Konačno, ovaj izveštaj sadrži dubinsku analizu članova 95-96. Zakona o zadrugama. Na osnovu te analize i prethodno izloženih razmatranja o pravnom i društveno-ekonomskom kontekstu analiziranih zahteva, izveštaj daje konkretne preporuke za prevazilaženje problema u primeni analiziranih propisa.

## 2. REZIME NALAZA I PREPORUKA

---

### Ključni nalazi

Usvajanjem Zakona o zadrugama („Službeni list SRJ“, br. 41/96 i 12/98 i „Službeni glasnik RS“, br. 101/05 - dr. zakon i 34/06) (u daljem tekstu: Zakon o zadrugama), davne 1996. godine, propisana je mogućnost „vraćanja“ zadružne imovine.

Tačnije, član 95. Zakona o zadrugama je propisivao:

*„Imovina koja je bila u vlasništvu zadruga i zadružnih saveza, odnosno saveza zadruga, posle 1. jula 1953. godine, a koja je organizacionim odnosno statusnim promenama ili na drugi način prenetu bez naknade drugim korisnicima koji nisu zadruga ili zadružni savezi, biće vraćena zadrugi iste vrste čija je imovina bila, odnosno zadružnom savezu, koji vrši funkciju zadružnih saveza čija je imovina bila, a ako nje nema onda zadrugi iste vrste koja posluje na području na kome je poslovala zadruga koja je bila vlasnik imovine čiji se povraćaj traži, odnosno zadružnom savezu koji vrši funkcije zadružnog saveza odnosno saveza zadruga čija je imovina bila.“*

Dodatno, član 96. stavovi 1 i 2 Zakona o zadrugama predviđa da:

*„Zadruga, odnosno zadružni savez iz prethodnog člana (u daljem tekstu: podnosilac zahteva, podnosi zahtev za vraćanje imovine pravnom licu kome je imovina prenetu bez naknade, odnosno njegovom pravnom sledbeniku (u daljem tekstu: obveznik vraćanja imovine).*

*U slučaju da se u roku od 60 dana od dana podnošenja zahteva iz stava 1 ovog člana, ne postigne sporazum o vraćanju imovine, podnosilac zahteva može u roku od dve godine od dana stupanja na snagu ovog zakona, odnosno od dana formiranja novoosnovane zadruga, pokrenuti upravni postupak pred nadležnim opštinskim organom.“*

Citirane odredbe su nejasne, pa od momenta donošenja predmetnog zakona izazivaju kontradiktorna tumačenja, kako u pogledu toga ko može biti podnosilac zahteva, tako i u pogledu toga koja imovina može biti predmet “vraćanja”. I sama upotreba termina “vraćanje” je nejasna, zbog čega u Analizi taj termin upotrebljavamo sa navodnicima.

Trenutno se pred prvostepenim organima lokalne samouprave i Ministarstvom finansija, kao drugostepenim organom, vodi veliki broj postupaka za vraćanje poljoprivrednog zemljišta koje je u međuvremenu postalo privatna svojina, što stvara potpunu pravnu nesigurnost vlasnicima tog zemljišta i onemogućava ih u mirnom držanju, upotrebi i raspolaganju tom imovinom.

Praksa postupanja u ovim predmetima je neujednačena. Postoje slučajevi u kojima su zahtevi odbijani zbog neispunjenosti uslova za vraćanje, kako iz razloga koji se tiču postojanja legitimacije podnosioca zahteva (poslovanje na određenoj teritoriji, kontinuitet sa ranijom zadrugom), tako i iz razloga što se zahtev odnosio na imovinu stečenu na osnovu svojinske transformacije i privatizacije (nije bilo prenosa bez naknade). Određen broj takvih zahteva je pravosnažno odbijen. Sa druge strane, postoje i slučajevi u kojima su od strane prvostepenih organa usvojeni zahtevi zadruga i dozvoljeno vraćanje poljoprivrednog zemljišta koje je u međuvremenu postalo privatno i kao takvo upisano u katastar. Međutim, takve odluke prvostepenih organa nisu opstajale, jer su stavljane van snage u drugostepenim postupcima, odnosno pred Upravnim sudom.

## ■ Analiza primene Zakona o zadrugama

Uprkos višedecenijskoj primeni ovog propisa konačan i jedinstven stav po ovom pitanju nisu zauzeli ni organi uprave, niti sudovi. Problem bitno usložnjava to što ovi postupci već traju predugo (postupci po više puta prolaze sve instance), što Republiku Srbiju može dodatno izložiti postupcima pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strazburu, zbog „kršenja prava na suđenje u razumnom roku”.

Nejasnost zakona i njegova nedosledna primena mogu izložiti državu postupcima pred Evropskim sudom za ljudska prava i zbog „izneverenih dugogodišnjih opravdanih očekivanja“. Zbog toga Republika Srbija sigurno ima interes da ove postupke zakonito i dosledno reši, u što kraćem roku, pa mora ovom problemu pristupiti sa povećanom pažnjom i rešiti ga sistemski.

O tome koliki je značaj problema najbolje govore podaci do kojih smo došli tokom istraživanja koje je prethodilo izradi ove Analize. Naime, primenom članova 95-96. Zakona o zadrugama doveden je u pitanje fond poljoprivrednog zemljišta površine od oko 60.000 hektara i vrednosti od preko pola milijarde evra.

Zato je Analiza i izrađena, imajući u vidu jedinstveni regulatorni okvir koji uređuje imovinska prava na nepokretnostima, a vodeći računa o istorijskom kontekstu zadugarstva i zadružne imovine, koji je prethodio usvajanju Zakona o zadrugama. Analiza dodatno sadrži i analizu mogućih efekata primene navedenih odredbi u praksi, pa može poslužiti kao izvor podataka za ujednačavanje prakse u upravnim i sudskim postupcima koji se vode po tom pravnom osnovu.

Tokom analize, NALED je sproveo širok konsultivni proces kako bi prikupio informacije od značaja za izradu Analize, uključujući i analizu efekata primene članova 95. i 96. Zakona o zadrugama.

1. Prvo je sprovedena anketa nadležnih organa jedinica lokalnih samouprava, u vezi sa predmetima koji se pred njima vode po zahtevima iz člana 96. stav 2. Zakona o zadrugama (u daljem tekstu: Anketa). Anketom se došlo do sledećih podataka relevantnih za Analizu: Pred nadležnim organima oko 50 opština i gradova trenutno se vodi preko 160 postupaka po zahtevima za „vraćanje“ imovine kojom su posle 1. jula 1953. upravljale poljoprivredne zadruge i zadružni savezi. Suprotno očekivanju, najveći broj zahteva je podnet u Leskovcu i Zaječaru, a ne u Vojvodini. S druge strane, opštine sa najvećim površinama zemljišta obuhvaćenog zahtevima su u Vojvodini (Vrbas i Odžaci).
2. Oko 60.000 hektara poljoprivrednog zemljišta je obuhvaćeno zahtevima iz prethodne tačke;
3. Postoje slučajevi da se vodi više postupaka iz člana 96. stav 2. Zakona o zadrugama u odnosu na istu imovinu, odnosno poljoprivredno zemljište, što znači da različiti podnosioci traže „vraćanje“ iste imovine.
4. Predmet zahteva je po pravilu najkvalitetnije poljoprivredno zemljište, čija tržišna vrednost u zavisnosti od lokacije iznosi između 5.000 i 15.000 evra po hektaru.

Nakon toga, NALED je 3. jula 2019. organizovao Okrugli sto na kome su predstavnici organa jedinica lokalnih samouprava (u daljem tekstu: JLS) i Ministarstva finansija, koji rade na predmetima po zahtevima iz člana 96. Zakona o zadrugama, ukazali na sledeće okolnosti relevantne za Analizu:

1. U prvim godinama primene članova 95. i 96. Zakona o zadrugama, pa do okončanja najvećeg broja postupka privatizacije, dakle dok je imovina još bila u društvenoj svojini, po osnovu člana 95. Zakona o zadrugama je već bilo izvršeno „vraćanje“ velikih površina poljoprivrednog zemljišta, koje je nekada pripadalo zadrugama;

## ■ Analiza primene Zakona o zadrugama

2. Poljoprivredno zemljište koje je u ovom momentu opterećeno zahtevima iz člana 96. stav 2. Zakona o zadrugama po pravilu je već prešlo u privatnu svojinu i upisano je u katastru nepokretnosti na sadašnje vlasnike kao privatna svojina;
3. Predmetno zemljište je u međuvremenu menjalo vlasnike, bilo kroz statusne transformacije subjekata privatizacije, bilo kroz prodaju subjekta privatizacije ili samog zemljišta;
4. Sadašnji vlasnici su predmetno poljoprivredno zemljište stekli teretnim poslom (platili su ga), bilo tako što su kupili samo zemljište, bilo tako što su kupili pravno lice čije je bilo to zemljište;
5. Postoje slučajevi u kojima je privatna svojina upisana u katastar nepokretnosti nakon podnošenja zahteva iz člana 96. stav 2. Zakon o zadrugama, s tim da je u nekim od tih slučajeva ta imovina bila privatizovana pre podnošenja zahteva, a u nekima nakon podnošenja zahteva;
6. Podnosioci zahteva iz člana 96. stav 2. Zakona o zadrugama su novoosnovane zadruge za koje se osnovano pretpostavlja da su osnovane isključivo u cilju podnošenja tih zahteva i koje ne mogu da dokažu da su pre podnošenja zahteva poslovale u delatnosti poljoprivredne proizvodnje, a naročito da su poslovale na području na kome se nalazi zemljište koje potražuju. Najveći broj novoosnovanih zadruga osnovan je od strane minimalnog zakonskog broja zadrugara, sa minimalnim novčanim kapitalom (10.000 dinara) i bez uloga bilo kakvih nepokretnosti ili pokretnih stvari;
7. Novoosnovane zadruge ne raspolažu dokazima da su sukcesori stare zadruge. Podnosioci zahteva i ne pokušavaju da naprave tu vezu, ističući u postupcima da je po članu 95. Zakona o zadrugama dovoljno to što su osnovali novu zadrugu na području na kojem je postojala stara zadruga, da bi im zemljište bilo preneto u svojinu;
8. Organi JLS nisu sigurni kako kako treba da postupaju po zahtevima, što rezultira neujednačenom praksom.

Na osnovu analize istorijskog konteksta i promena faktičkog stanja vlasništva na zadržnoj imovini, ukazujemo i na sledeće činjenice:

1. U periodu između 1945. i 1953. godine, pod pritiskom države, vlasnici poljoprivrednog zemljišta su to zemljište unosili u zadruge.
2. Zadrugari iz prethodog stava su počev od 1. jula 1953. godine mogli da u okviru postupka reorganizacija zadruga istupaju iz zadruga u skladu sa Uredbom o imovinskim odnosima i reorganizaciji seljačkih radnih zadruga („Sl. list SFRJ” 14/1953 i 20/54) (u daljem tekstu: „Uredba iz 1953.“). U slučaju istupanja po tom osnovu, zadrugaru (sopstveniku) je vraćano poljoprivredno zemljište koje je isti uneo ili im je vršena supstitucija zemljišta (npr. ukoliko bi se rasparkao grupisani posed) ili isplata tržišne vrednosti zemljišta (ukoliko bi kroz vraćanje ili supstituciju vraćeno zemljište bilo manje vrednosti). Tom prilikom im je izdavana pismena isprava o vraćanju zemljišta, na osnovu koje su mogli ponovo da se upišu kao vlasnici tog zemljišta u javne knjige. U najvećem broju slučajeva zemljište je bilo vraćeno zadrugarima (sopstvenicima) koji su tražili istupanje;
3. Nakon što su u skladu sa Uredbom iz 1953. zadrugarima vratile zemljište, zadruge su potom to zemljište od njih kupovale, odnosno zaključivani su ugovori o kupoprodaji nepokretnosti, uz isplatu kupoprodajne cene. Zadruge su na osnovu predmetnih ugovora

(teretnim pravnim poslom) sticale pravo korišćenja na društvenoj svojini u skladu sa tada važećim propisima;<sup>1</sup>

4. Zadruga su u skladu sa relevantnim propisima tokom 60-tih i 70-tih godina prošlog veka menjale oblik organizovanja u privredne organizacije tj. u OOUR-e, povezivale se u radne organizacije, složene radne organizacije, kombinata i slično, da bi počev od 1989. godine u pretežnom broju promenile oblik organizovanja u preduzeća u društvenoj svojini;
5. Počev od 1992. godine preduzeća u društvenoj svojini su u skladu sa važećim propisima<sup>2</sup> bila dužna da pre ulaska u postupak privatizacije izvrše razgraničenje poljoprivrednog zemljišta koje su koristila, tako što će evidentirati zemljište koje je stečeno na osnovu pravnog posla (između ostalog na osnovu ugovora pod tačkom 3. gore), i koje je predmet privatizacije i zemljište koje je društveno preduzeće steklo po osnovu Zakona o agrarnoj reformi i propisima o nacionalizaciji, a koje postaje državna svojina. Nakon što je izvršeno razgraničenje, odnosno popis zemljišta stečenog pravnim poslom u društvenoj svojini, pristupilo se njihovoj privatizaciji;
6. Istorijski kontekst u kome je usvojen Zakon o zadrugama, ukazuje da je zakonodavac nameravao da zadrugama dodeli imovinu u društvenoj svojini koju su zadrugari nekada „prinudno“ uneli u zadruga, a koju im u skladu sa Uredbom iz 1953 godine zadruga nije vratila i koja je naknadno, na osnovu tadašnjih propisa, i bez plaćanja naknade, transformisana u društvenu svojinu. Stoga, predmet vraćanja shodno Zakonu o zadrugama je mogla da bude imovina koja se u trenutku donošenja odluke organa uprave nalazi u režimu društvene svojine, i koja nije vraćena zadrugarima u skladu sa Uredbom iz 1953. ali nikako imovina u privatnoj svojini. Ovome u prilog govori to što je postupak iz člana 96. predmetnog zakona dat u nadležnost organu uprave, a ne sudu redovne nadležnosti, koji bi jedini mogao da donosi odluke u sporu između dva lica o pravu svojine na nepokretnostima, stečene po različitim osnovima
7. S tim u vezi, predmet zahteva iz člana 96. može biti isključivo imovina koja je u momentu donošenja odluke u društvenoj svojini, jer samo ta imovina može biti vraćena zadruzi podnosiocu zahteva bez istovremenog oduzimanja prava svojine od vlasnika. Svako drugačije tumačenje bi vodilo oduzimanju imovine (privatne ili javne) od vlasnika na osnovu člana 95. Zakona o zadrugama.

### Preporuke

Pravo se kao kodirani sistem opštih pravila ne može primenjivati na konkretne situacije bez tumačenja, jer su te situacije specifične i nikada nisu u potpunosti pokrivene propisima. Nejasne pravne norme izazivaju probleme u primeni prava, jer subjekti koji ih primenjuju interpretiraju istu normu na različite načine. Prilikom tumačenja pravne norme, u odnosu na rešavanje konkretnog pravnog pitanja, mora se voditi računa i o tome da se forma ne pretpostavi suštini, ali i o tome da se sloboda tumačenja norme ne svede na proizvoljnost. Prilikom tumačenja pravnih normi uvek treba voditi računa o tome da je njihova inicijalna svrha po pravilu bila da uspostave pravičniji pravni sistem, što nameće pravilo da na samom početku, u odnosu na konkretan pravni problem, postavimo pitanje: Kakvo rešenje pravnog problema bi u konkretnom slučaju bilo pravično i u javnom interesu, a da nije u suprotnosti sa relevantnim pravnim okvirom, a pre svega sa Ustavom?

<sup>1</sup> Uredba o zemljoradničkim zadrugama („Službeni list FNRJ“, broj 5/54, 34/56, 18/58, 30/58, 22/59 i 49/59), Uredba o zemljoradničkim zadrugama (Službeni list FNRJ“, broj 18/61), Ustav SFRJ iz 1963.g., Osnovni zakon o poljoprivrednim zadrugama (Službeni list SFRJ“, broj 13/65 i 7/67).

<sup>2</sup> Zakonu o pretvaranju društvene svojine na poljoprivrednom zemljištu u druge oblike svojine iz 1992 godine (“Službeni glasnik RS” br. 49/92, 54/96 i 62/2006) i Uputstvo o načinu i postupku utvrđivanja i evidentiranja poljoprivrednog zemljišta u državnoj i društvenoj svojini koje koriste pravna lica (“Službeni glasnik RS”, broj 21/94)

Imajući u vidu načelo pravne sigurnosti i potrebu da se zaštite stečena prava, te činjenicu da odredbe članova 95. i 96. Zakona o zadrugama nisu dovoljno precizne i u praksi se različito primenjuju, naročito u kontekstu svojinske transformacije i privatizacije, na osnovu tumačenja predmetnih odredbi (jezičkog, sistemskog, ciljnog i istorijskog tumačenja) smatramo da:

1. Član 95. Zakona treba razumeti tako da se zahtev može usvojiti samo ako su kumulativno ispunjeni sledeći uslovi:
  - da je podnosilac zahteva aktivno legitimisan za podnošenje zahteva;
  - da imovina koja se potražuje može biti predmet vraćanja, a to je imovina koja je:
    1. bila u zadružnoj svojini, po osnovu unosa od strane zadrugara i posle 1. jula 1953. godine nije vraćena zadrugarima (sopstvenicima) po osnovu zahteva za istupanje zadrugara;
    2. da je imovina obvezniku vraćanja prenetu bez naknade, odnosno besteretnim putem, pa u slučaju kada se u momentu donošnja odluke organa uprave zahtev odnosi na imovinu koja je samostalno ili kao deo kapitala pravnog lica bila predmet postupka privatizacije, ovaj zakonski uslov nije ispunjen, jer je u ovim slučajevima ima smatrati da je imovina stečena u svojinu teretnim pravnim poslom, odnosno sa naknadom.
2. Aktivno legitimisani za podnošenje zahteva su:
  - zadruga, odnosno zadružni savez u čijem vlasništvu je ta imovina bila;
  - ako nema lica iz tačke 1, onda podnosilac zahteva može biti i druga zadruga, odnosno zadružni savez iste vrste, ako dokaže da:
    1. u momentu podnošenja zahteva posluje u delatnosti karakterističnoj za zadruge iste vrste, jer član 95. Zakona o zadrugama kao uslov za aktivnu legitimaciju postavlja „poslovanje“, a „poslovanje“ podrazumeva da je obavljanje delatnosti otpočelo pre podnošenja zahteva, te da poslovanje traje u toku upravnog postupka i da je dokazivo kroz poslovnu i finansijsku dokumentaciju podnosioca zahteva;
    2. i u momentu podnošenja zahteva posluje na području na kome je poslovala zadruga koja je bila vlasnik imovine čiji se povraćaj traži, što je činjenica koja je dokaziva kroz poslovnu dokumentaciju podnosioca zahteva (vlasnička dokumentacija, ugovori o zakupu poljoprivrednog zemljišta i sl.).

### 3. KRATAK OSVRT NA OBLIKE SVOJINE NA POLJOPRIVREDNOM ZEMLJIŠTU U PERIODU OD 1945. GODINE DO DANAS

---

#### Posleratni period

Temelji ustavnog i zakonskog regulisanja prava svojine na poljoprivrednom zemljištu, u periodu od oslobođenja do 1951. godine, period koji je ostao prepoznatljiv po administrativnom upravljanju privredom, postavljeni su agrarnom reformom i nacionalizacijom velikih šumskih poseda i velikih stočarskih gazdinstava čije su se pravne, ali i ideološke posledice osetile u našem pravnom sistemu sve do 1992. godine i donošenja Ustava Savezne Republike Jugoslavije i Zakona o pretvaranju društvene svojine na poljoprivrednom zemljištu u druge oblike svojine. Iz tog razloga neophodno je prvenstveno sagledati inicijalne agrarne reforme koje su uzele maha u ovome periodu da bi se razumeli novi oblici prava svojine koji su nastali kao i ideološki ciljevi njihovog uspostavljanja.

U ovome periodu dominantna su bila dva oblika svojine: državna i privatna, s tim što je fokus svojinskih transformacija stavljen prvenstveno na **privatnu svojinu**. Privatna svojina je stvarno pravo koje sadrži u sebi najšira ovlašćenja povodom držanja, korišćenja i raspolaganja jednom stvari. Zemlja iz agrarnog fonda (koji je formiran od zemlje oduzete velikim zemljoposjednicima) dodeljivana je poljoprivrednicima koji nisu u privatnoj svojini imali zemlju za obradu. Iako je zemlja dodeljivana oslobođena od svih dugova i terete (osim prava službenosti) iz ovoga režima nužno je započeto sa uspostavljanjem i nekih ograničenja privatne svojine koja su do tog momenta bila bez presedana, a koja uključuju: obavezni otkup prirodnih plodova poljoprivrednog zemljišta, kao i zabranu raspolaganja u periodu pre donošenja Ustava FNRJ, koja je uspostavljena kako bi se sprečilo da lica koja su bila u riziku da izgube velike površine poljoprivrednog zemljišta usled agrarne reforme izbegnu njene efekte.

**Zakon o agrarnoj reformi i kolonizaciji** ("Službeni list DFJ", broj 64/45 i "Službeni list FNRJ", br. 16/46, 24/46, 99/46, 101/47, 105/48, 19/51, 42-43/51, 21/56, 52/57, 55/57 i 10/65) utemeljio je princip da se priznavanje prava privatne svojine na poljoprivrednom obradivom zemljištu uslovljava određenim svojstvima njegovog titulara. Kao posledica ovoga za pojedine kategorije poseda propisano je oduzimanje celokupnog zemljišta. Ovim su prvenstveno bili zahvaćeni veleposedi, zemljišta banaka, štedionica, akcionarskih društava, verskih zajednica itd. Pravo svojine na ovome zemljištu oduzimano je bez naknade. Za druge kategorije vlasnika uveden je agrarni maksimum koji je u ovome periodu za individualne zemljoradnike ograničen na 25 – 35 ha, a za nezemljoradnike na 3 - 5 ha, s tim što su ove kategorije vlasnika bile kompenzovane za oduzeto zemljište koje prelazi dozvoljeni agrarni maksimum. Zakonom je propisano da se kao suvlasnici dodeljenog zemljišta upisuju svi članovi domaćinstva. Kroz prateće zakone razvijen je koncept "kolonističkog suvlasništva" gde se dodeljeno zemljište ne može prenositi pravnim poslom među živima, ali da kolonista, ujedno i nosilac domaćinstva, može raspolagati dodeljenim zemljištem putem testamenta. Pored ovoga "kolektivističkog" shvatanja prava privatne svojine, formalno titular je i dalje bio pojedinac, a ne celokupno domaćinstvo, koji stav je zauzet i u praksi sudova. Jedan od vidova ograničenja prava privatne svojine na poljoprivrednom zemljištu, koji će biti prisutan u svim fazama našeg zakonodavstva do 1992. godine, ogleda se u zabrani titularu prava privatne svojine na poljoprivrednom zemljištu da takvo zemljište obrađuje tuđom snagom. Izuzetno, najam radne snage bio je moguć ukoliko vlasnik živi sa svojom porodicom na gazdinstvu i fizički učestvuje u preduzimanju radova na gazdinstvu uz dodatni uslov da je zemljoradnja njegovo glavno zanimanje.

**Prvi Ustav FNRJ** 31.01.1946. godine donet je prvi Ustav FNRJ u kome je jemčeno *pravo privatne svojine* na poljoprivrednom zemljištu, ali je ostavljena mogućnost njenog ograničenja, eksproprijacije i nacionalizacije ukoliko je to u opštem interesu i samo na način propisan zakonom. Uz pravo privatne svojine Ustav je propisao i postojanje *državne* i *zadružne imovine*.

**Državna svojina** predstavlja neposrednu i najširu pravnu vlast države, odnosno njenih organa, organizacija i službi na materijalnim dobrima. Načelno, ovo pravo je podložno ograničenjima i iz tog razloga svojinska ovlašćenja uža su od prava svojine čiji titulari mogu biti drugi pravni subjekti. Ograničenja državine svojine ogledaju se prvenstveno u mogućnosti raspolaganja i u obavezi korišćenja. U tom pogledu državna svojina je skup javnopravnih ovlašćenja i obaveza koje ima država na javnim dobrima tako da se pojavljuje kao imalac vlasti (*imperiuma*). Vršenje javnopravne vlasti realizuje se putem upravnih akata i upravnih radnji, sve na principu hijerarhije nadležnosti i ovlašćenja. Kao objekat državne svojine mogu se javiti dobra u opštoj upotrebi koja između ostalog uključuju i poljoprivredna zemljišta. Upravo u pogledu dobara u opštoj upotrebi državna svojina se gotovo u potpunosti iscrpljuje preko javnopravnih ovlašćenja i obaveza državnih organa s tim što je u periodu socijalističke državne svojine ovaj obim bio znatno proširen.

**Zadružna svojina** formalnopravno predstavlja najširu neposrednu pravnu vlast sa ovlašćenjima upotrebe, pribiranja plodova i ovlašćenjem pravnog i faktičkog raspolaganja dok po nekim svojstvima ima dodirnih tačaka sa drugim institutima kao što su: zajednička, društvena i slični oblici svojine. Posebnost ovog oblika prava svojine nastaje kao rezultat potrebe da se ljudi udruže radi ostvarenja ekonomskih, socijalnih i kulturnih potreba. Karakteristična je prema titularima – zadruge i zadružne organizacije kao posebna pravna lica, kao i prema mogućnosti njenog nastanka – može da nastane i prestane voljom zadrugara (od udela zadrugara, članarine, radom i poslovanjem zadruge i na druge načine) odnosno unošenjem poljoprivrednog zemljišta u privatnoj svojini i njegovom transformacijom u zemljište u zadružnoj svojini. Kao i kod drugih oblika prava svojine pravna sadržina zadružne svojine podložna je ograničenjima, izuzetno na osnovu zakona, ali se osnivačkim aktom zadruge mogu predvideti i dodatna ograničenja, koja su obligacionog karaktera. Način vršenja ovlašćenja zasniva se na principima dobrovoljnosti i solidarnosti, demokratičnosti, ekonomskog učešća, jednakog prava upravljanja, i sl.

Zadrugarstvo je u periodu od 1945. godine do 1953. godine karakterisala represija, odnosno država je prisilno primoravala lica kojima je na osnovu Zakona o agrarnoj reformi i drugim propisima dodeljeno zemljište da uđu u zadruge.

**Osnovnim zakonom o zadrugama** iz 1946. godine („Službeni list FNRJ, broj 59/46), bila su propisana dva vida zadruga: Zemljoradničke zadruge opšteg tipa (ZZOT) i Seljačke radne zadruge (SRZ), postojali su i različiti pravni režimi zemljišta unetog u zadrugu.

Potom je 1949. godine donet **Osnovni zakon o zemljoradničkim zadrugama** („Službeni list FNRJ, broj 49/49) koji je izričito predviđao zadružnu svojinu, različitom od državne i privatne svojine. Takođe, zakonom se razlikuju modeli opšte zemljoradničke zadruge (OZZ) i SRZ.

U SRZ postojala su četiri tipa uređenja imovinskih odnosa zadrugara i zadruge. U prva tri tipa pravo svojine ostajalo je u svojini zadrugara, ali je zadruga plaćala zakupninu ili kamatu po ustanovljenoj ceni zemlje. Četvrti tip, koji je potenciran od strane većine zadruga, karakterističan je po tome da se zadrugar odricao od prava svojine na zemlji predajući je u svojinu zadruge. Članovi SRZ bili su dužni da u zadrugu unesu svu svoju zemlju izuzev okućnice.



## ■ Analiza primene Zakona o zadrugama

Članovi SRZ nisu mogli otuđiti zemlju koju su uneli u zadrugu, opteretiti je ni na drugi način raspolagati njome, čak ni u slučajevima gde su zadržavali pravo svojine na zemlji nakon stupanja u zadrugu. Sredstva koja su nabavljena od zadruge nisu se mogla koristiti za obaveze zadrugara prema trećim licima sve dok zadruzi ne bude isplaćena dugovana suma za pribavljanje sredstava. Dok je postojao članski status zadrugara udeli se nisu mogli vraćati, zalagati niti biti predmet izvršenja za obaveze zadrugara. Status zadrugara može prestati istupanjem, isključenjem, u slučaju smrti i prestankom zadruge. Po prestanku statusa zadrugara, valorizovani udeli vraćaju se zadrugarima odnosno njihovim naslednicima. U slučajevima smrti zadrugara njegovi naslednici su nasleđivali njegovo pravo svojine, ali u slučaju da ne stupe u zadrugu zemlja je ostajala u zadružnoj svojini. Udeli se vraćaju u obliku, na način i u roku određenim zadružnim pravilima. U skladu sa Obaveznim tumačenjem člana 24. stav 1. Zakona o agrarnoj reformi i kolonizaciji ("Službeni list FNRJ", br. 19/51), ukoliko se radi o unošenju zemljišta u seljačku radnu zadrugu četvrtog tipa od strane lica kome je dodeljeno po Zakonu o agrarnoj reformi i kolonizaciji, to zemljište postaje svojina zadruge. Članovi ZZOT zadržavali su pravo svojine na zemlji koju su mogli u celosti ili delimično uneti u zadružnu ekonomiju i na osnovu toga primati zakupninu.

U periodu od **1950. do 1962.** godine, doneseno je više od četrdeset zakona, čijom primenom je uvedena i nova vrsta svojinskog prava na našim prostorima - **društvena svojina**. Društvena svojina predstavlja svojinu društva, ona je zajednička svojina svih stanovnika date društvene zajednice – po pravilu čitave zemlje, ali može biti i svojina užih teritorijalnih jedinica. Društvena svojina predstavlja najšire subjektivno stvarno pravo u imovini društvenih pravnih lica, i za ovu vrstu svojine važi obrnuta pretpostavka od one koja važi za pravo privatne svojine, a to je da je ovo pravo uvek ograničeno i da se ograničenja mogu utvrditi ne samo na osnovu zakona već i na osnovu akata niže pravne snage. Pojam društvene svojine izražava se putem samoupravne vlasti ili kompleksa samoupravnih prava radnika unutar društvenih pravnih lica. Imajući u vidu ovu socijalnu karakteristiku društvene svojine evidentno je da pojedinačni subjekti prava ne mogu biti titulari ovoga prava svojine već mogu imati samo neka uža svojinska ovlašćenja koja bi principijelno trebala da budu dodeljena za zadovoljavanje širih društvenih potreba. Razvoj društvene svojine išao je u pravcu afirmisanja samoupravljanja i samoupravnih prava s toga su kao objekti ovoga prava svojine bili pre svega: sredstva za proizvodnju i druga sredstva rada, proizvodi rada, odnosno dobit preduzeća, sredstva za zadovoljavanje zajedničkih potreba, prirodna bogatstva i dobra u opštoj upotrebi što uključuje i poljoprivredno zemljište. Međutim, sužavanjem ili ukidanjem samoupravljanja i samoupravnih prava društvena svojina gubi svoj autentični smisao. Građansko pravna zaštita društvene svojine nije pravno regulisana, međutim to ne znači da se nije razvila sudska praksa i pravna teorija koje podržavaju mogućnost podizanja tužbe radi uznemiravanja ili oduzimanja društvenih sredstava.

Uprkos garancijama Ustava FNRJ iz 1946. godine postojala je izrazita tendencija da se postojeća privatna svojina prevede u druge društveno poželjne oblike primenom postulata koje je postavila agrarna reforma. Osnove pravnog režima poljoprivrednog zemljišta, koje će postojati i u pratećim decenijama, sadržane su u odredbi čl. 19 Ustava FNRJ kojem je bilo propisano da:

- Zemlja pripada onima koji je obrađuju;
- Zakon određuje da li ustanove ili lica koja nisu zemljoradnici mogu imati pravo na poljoprivrednom zemljištu;
- Ne može biti velikih zemljišnih poseda u rukama velikih vlasnika;
- Maksimum privatnog zemljišta određuje zakon.

## ■ Analiza primene Zakona o zadrugama

Osnovni zakon o zadrugama iz 1946. godine odredbama poput onih kojima je propisano da pri provođenju melioracije na svojoj zemlji zadruga može vršiti potrebne radove i na privatnoj zemlji, pod uslovom da nadoknadi štetu, predstavljaju začetak napuštanja tradicionalnog načela nepovredivosti prava privatne svojine. Prema tradicionalnim rešenjima, titular privatne svojine bi mogao da onemogući ovakve radove, ali zakonski okvir je kroz slična rešenja dao mogućnost subjektima koji svoja prava crpe iz zadružne svojine da u određenim situacijama imaju primat nad privatnom svojinom.

Imajući u vidu da je već u ovome periodu započeto sa ograničenjima privatne svojine koja je tradicionalno uživala najveći stepen zaštite nije iznenađujuće da su i drugi “društveno poželjni” oblici svojine trpeli još veća ograničenja i pretnju od oduzimanja.

S tim u vezi, dovođenjem vlasnika uključenih u SRZ u povoljniji imovinski, ali prvenstveno ekonomski položaj država je nastojala da podstakne masovnije pristupanje zemljičarima u ove organizacije. Sva ograničenja privatne svojine bila su pretežno administrativnog karaktera sa izrazitim elementima planske privrede i nastojanje društvene zajednice da se putem zadrugarstva izvrši uticaj na promenu karaktera privatne svojine.

**Period od 1951. do 1954. godine** od značaja je radi uvođenja radničkog samoupravljanja. U ovome razdoblju postepeno se uklanjaju administrativna ograničenja privatne svojine. Uredbom iz 1953. propisan je režim zadružne svojine, koja u ovome, ali i kasnijim periodima, prelazi u društvenu svojinu. Od značaja je i to da se predmetnom uredbom naglašava da zemljište uneseno u zadrugu iz zemljišnog fonda agrarne reforme i kolonizacije postaje opštenarodna imovina data zadruzi na korišćenje, čime se utvrđuje da se nije promenio karakter ove imovine, već da ona i dalje ostaje društvena svojina. Kasnijim propisima ova vrsta zemljišta tretiraće se kao državna svojina. Uredbom se uvodi princip i dobrovoljnosti kod osnivanja i organizovanja SRZ, i a ista je takođe od značaja i sa aspekta istupanja zadrugara iz zadruge koji su uneli svoju privatnu imovinu, jer im je data mogućnost da do 1. jula 1953. godine podnesu zahtev zadruzi da istupe iz zadruge i da im se vrati uneta imovina. Kasnije su tu istu imovinu zadrugari koji su istupali iz zadruge prodavali uz naknadu zadruzi, koja je postajala njena društvena svojina shodno propisima koji su važili u ovo vreme.

Dakle između 1946 i 1963. godine zadruge su mogle da budu vlasnici imovine u skladu sa ustavnim odredbama, a imovina se unosila na osnovu pojedinačnih ugovora zadrugara. Za zadrugare koji nisu istupili iz zadruge do 1. jula 1953. godine, mogli su da istupe iz zadruge tek kada protekne trogodišnji rok. Oni zadrugari koji su odlučili da istupe iz zadruge i povuku unetu imovinu dobijali su pismenu potvrdu na osnovu koje su mogli ponovo da se upišu kao vlasnici iste. U periodu od 1953. do 1965. godine je pratilo državnu politiku koja nije odstajala od preobražaja koncepta socijalističkog preuređenja poljoprivrede. Zadruge su u posmatranom periodu imale privilegovanu poziciju u odnosu na druge subjekte, s obzirom da su imale monopolsku poziciju u otkupu poljoprivrednih proizvoda od zemljičara i da su posedovale mehanizaciju koju zemljičari nisu mogli samostalno nabavljati. Zadruge su radile u kooperaciji sa seljačkim gazdinstvima i ovaj oblik saradnje je imao tendenciju rasta sve do 1957. godine, nakon čega se taj proces usporava i opada zbog takve državne politike koja se suprotstavljala bržem razvoju agrara.

Period posle **1954.** godine praćen je sistematskim regulisanjem pravnog režima poljoprivrednog zemljišta koji obuhvata osnovne attribute prava svojine – pravo **korišćenja** i **raspolaganja**.

## Pravo raspolaganja

Uvođenjem novog agrarnog maksimuma prestali su razlozi za ograničavanjem prometa poljoprivrednog zemljišta u privatnoj svojini te je dopuštena sloboda prometa ovoga zemljišta između privatnih lica što je realizovano odredbama *Zakona o prometu zemljišta i zgrada* ("Službeni list FNRJ" br. 26/54). Dodatno, zakonom je otvorena mogućnost prometa zemljišta u društvenoj svojini uz saglasnost nadležnog državnog organa. Pravni posao kojim se stekao posed preko dozvoljenog maksimuma bio je pravno valjan ali je nadležni sud obaveštavao nadležni narodni odbor o višku stečenog zemljišta radi sprovođenja postupka oduzimanja tog viška.

Zaključivanje ugovora o kupovini i prodaji bilo je moguće između radnih organizacija i društveno-političkih zajednica, s jedne i građana i građanskih pravnih lica, s druge strane. Naime, članovi 18. i 22. Zakona o prometu zemljišta i zgrada propisivali su da radna organizacija može građaninu ili građanskom pravnom licu prodati poljoprivredno zemljište na kome ima pravo korišćenja radi kupovine drugog zemljišta, odnosno da od građanina ili građanskog pravnog lica može kupiti poljoprivredno zemljište. S druge strane, članovi 29. i 30. istog zakona propisivali su da nadležni državni organi mogu u ime društveno - političkih zajednica kupovati od građana, njihovih udruženja, društveno-političkih organizacija i građanskih pravnih lica ova zemljišta.

Agrarna ograničenja, naravno, nisu se odnosila na poljoprivredne organizacije, koje su mogle da uzimaju poljoprivredno zemljište u svojini i da na njemu konstituišu druga prava kao što je pravo zakupa u neograničenom obimu. Ovo je bilo potpuno u skladu sa naporima da se što više povećaju površine zemljišta pod društvenom proizvodnjom i da se proširenje tih površina ne vrši prinudnom kolektivizacijom, odnosno da se zadrži postojeći svojinski režim na zemljištu.

**Pravo korišćenja** obuhvata niz prava i dužnosti na osnovu kojih je titular prava svojine na poljoprivrednom zemljištu ovlašćen da zemljište neposredno ili posredno ekonomski iskorišćava. Pravo korišćenja tradicionalno je bilo samo jedan od aspekata šireg prava svojine, uvođenjem novih oblika svojine i konstituisanjem konkretnih obaveza činjenja ovo pravo je postepeno izdvojeno iz korpusa svojinskih ovlašćenja i uvedena je mogućnost samostalnog upisa u zemljišne knjige. Iz prirode prava korišćenja proizlazi da je ono pretežno konstituisano na poljoprivrednom zemljištu koje je dodeljivano iz pojedinih fondova ili koje je oduzimanjem dato drugim pravnim subjektima na korišćenje.

**Ustavom iz 1963. godine** propisano je da sva sredstva za proizvodnju i druga sredstva društvenog rada (kao i rudna i druga prirodna bogatstva) prelaze u društvenu svojinu čime je efektivno ukinuto postojanje zadružne svojine, zemljoradnici su i dalje mogli da imaju privatnu svojinu na obradivom zemljištu. Zadruga osnivaju kao radne organizacije, što jasno podrazumeva da je njihova imovina u društvenoj svojini, te da se izjednačavaju sa društvenim preduzećima. Poljoprivredno zemljište je proglašeno za dobro od opšteg društvenog interesa čime se ne pravi razlika u položaju i značaju zemlje koja je u društvenoj svojini i zemlje na kojoj postoji pravo svojine građana i građanskih pravnih lica. Ustavom je bila propisana i mogućnost priznavanja prava svojine na poljoprivrednom zemljištu i drugim licima koja nisu zemljoradnici, ali ovaj oblik prava svojine nije bio zajamčen Ustavom kao što je to bio slučaj sa pravom svojine zemljoradnika. Početkom 70-tih godina pojam udruženog rada u pravni život preduzeća koji posluju u društvenom sektoru, uključujući tu i poljoprivredne zadruge uvodi organizaciju udruženog rada kao osnovnu organizacionu celinu u kojoj radnici upravljaju, stiču i raspoređuju rezultate svog rada i koja posluje sa sredstvima u društvenoj svojini. Ove promene su posledica Ustavnih amandmana, prvo iz 1968. i posebno iz 1971. godine.

## ■ Analiza primene Zakona o zadrugama

Na isti način je regulisano pravo svojine i **Ustavom SFRJ iz 1974. godine**. Shodno navedenim promenama, zemljoradničke zadruge su reorganizovane privredne organizacije, odnosno kasnije u društvena poljoprivredna preduzeća. Krajem 80-ih i početkom 90-ih godina proces tranzicije je afirmisao privatnu i zadružnu svojinu. I u ovome periodu, i sve do donošenja propisa 1992. godine, važili su načelni principi da zemljište na kome postoji pravo svojine, dakle koje je van sektora društvene svojine, uključuje se u većem ili manjem obimu u društvenu proizvodnju. Na taj način se podružtvljava proces poljoprivredne proizvodnje bez diranja u svojinske odnose.

Osnovni zakon o iskorišćavanju poljoprivrednog zemljišta priznao je poljoprivrednim organizacijama pravo prvenstvenog uzimanja u zakup poljoprivrednog zemljišta na kome postoji pravo svojine. Sopstvenik je mogao svoje zemljište dati u zakup drugom individualnom poljoprivrednom proizvođaču tek ako ga u roku koji opštinska skupština odredi svojim propisom nije htela uzeti u zakup nijedna poljoprivredna organizacija.

**Ustavnim Amandmanom XIX** ("Službeni list SFRJ", br 70/88) uvedena je opet zadružna svojina koja je postojala paralelno sa zajedničkom svojinom zadrugara i društvenom svojinom koja je postojala nad zemljištem koje je zadruga koristila.

Paralelno su doneta dva savezna zakona **1990. godine, Zakon o zadrugama** i Zakon o preduzećima, kojim je omogućeno osnivanje preduzeća ciljno usmerenih ka sticanju dobiti, za razliku od organizacija udruženog rada. Proces osnivanja zadruga bio je moguć na dva načina:

- transformisanjem osnovnih organizacija kooperanata i radnih jedinica društvene poljoprivrede u zemljoradničke zadruge i njihovo izdvajanje iz preduzeća;
- formiranjem potpuno novih zemljoradničkih zadruga.

Početak 90-ih godina karakteriše period osnivanja potpuno novih zadruga koje nisu imale kontinuitet sa prethodnima, pa su zadruge u tom periodu imale minimalni broj zadrugara i minimalne uloge. Ovaj Zakon o zadrugama iz 1990. godine je propisao mogućnost povraćaja imovine stečene radom i poslovanjem zadrugara i zadružnih saveza posle 1. jula 1953. godine, gde je predviđena mogućnost sporazumnog vraćanja imovine, pod uslovima propisanim posebnim zakonom.

**Zakon o zadrugama** je imao za temu povraćaj imovine, produžen je rok za podnošenje zahteva za povraćaj, ukinuo je uslov postojanja pravnog kontinuiteta, a umesto sudskog postupka predviđen je upravni. Međutim, ni po prethodnom Zakonu o zadrugama nisu rešeni svi sudski postupci, a donošenjem novog zakona pojavili su se novi upravni postupci, koji ne samo što su dugo trajali, već su se sprovodili pod uticajem različitih interesa.

**Zakonom o pretvaranju društvene svojine na poljoprivrednom zemljištu u druge oblike svojine iz 1992. godine** ("Službeni glasnik RS" br. 49/92, 54/96 i 62/2006) stvorni su preduslovi za sticanje privatne svojine kao primarne na poljoprivrednom zemljištu, čime bi se svojinski režimi u Republici Srbiji uskladili sa modernim tendencijama kapitalističkog društva. Prevođenju poljoprivrednog zemljišta u privatnu svojinu prethodila je jasna klasifikacija i popis poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojinu i u društvenoj svojinu. Poljoprivredno zemljište u društvenoj svojinu koje je pravno lice steklo po osnovu Zakona o agrarnoj reformi i propisima o nacionalizaciji poljoprivrednog zemljišta, po zakonu postaje državna svojina, dok poljoprivredno zemljište u društvenoj svojinu, koje je pravno lice steklo na osnovu pravnog posla, kao sredstvo za proizvodnju, predstavlja

## ■ Analiza primene Zakona o zadrugama

društveni kapital tog preduzeća, koji je podoban za svojinsku transformaciju u pravo privatne svojine.

**Ustavom Republike Srbije iz 2006. godine,** utvrđeni su temelji svojine koji su i danas na snazi. Važeći ustav propisuje tri oblika svojine (državnu, privatnu i zadružnu) s tim što privatna svojina uživa mnogo veću zaštitu nego u prethodnim periodima. Naravno, ostavljena je mogućnost upisa i drugih prava kao što su zaloga, zakup, službenosti, zabeležbe o obavezi plaćanja naknade za promenu namene poljoprivrednog zemljišta itd. Na ovaj način pravni poredak Srbije je u mnogome harmonizovan sa rešenjima koja vladaju u srodnim kontinentalnim pravnim sistemima.

## 4. TRANSFORMACIJA OBLIKA SVOJINE NAD POLJOPRIVREDNIM ZEMLJIŠTEM KOJE SE DO 1989. NALAZILO U DRUŠTVENOJ SVOJINI

---

Počev od 1989. godine, donose se različiti zakoni na osnovu kojih se poljoprivredno zemljište u društvenoj svojini transformiše u druge oblike svojine. Predmetno zemljište postaje privatna svojina pravnih i fizičkih lica po više osnova. Sprovedenjem privatizacije društvenog kapitala poljoprivredno zemljište koje je bilo u društvenoj svojini postaje vlasništvo privatizovanih preduzeća. Istovremeno, donose se propisi koji omogućavaju vraćanje u privatnu svojinu ranijim vlasnicima, odnosno njihovim pravnim sledbenicima, poljoprivrednog zemljišta koje je u društvenu svojinu prešlo po osnovu poljoprivrednog zemljišnog fonda i konfiskacijom, zbog neizvršenih obaveza iz obaveznog otkupa poljoprivrednih proizvoda, kao i vraćanje crkvama i verskim zajednicama odnosno njihovim pravnim sledbenicima, poljoprivrednog zemljište u društvenoj svojini a za koje nije dokazano da je stečeno na osnovu pravnog posla, po tržišnoj ceni.

Sa druge strane, poljoprivredno zemljište u društvenoj svojini u određenim slučajevima postaje državna, odnosno javna svojina.

I na kraju, u periodu od 1990. do 1996. godine donošeni su propisi koji su omogućavali promenu titulara prava korišćenja poljoprivrednog zemljišta u društvenoj svojini, ali bez sprovođenja promene oblika svojine iz društvene u privatnu. Ovde je reč o određenoj zadrudnoj imovini, a što će biti posebno obrađeno u sekciji 4.4. ove analize („Vraćanje imovine zadrugama“). S tim u vezi, tek 2015. godine omogućeno je da se pravo korišćenja koje zadruge imaju na poljoprivrednom zemljištu u društvenoj svojini pretvori u zadrudnu svojinu.

### 4.1. Privatizacija

---

U Srbiji privatizacija društvenog kapitala obavlja u periodu od 3 decenije, uz primenu više različitih principa i na osnovu 5 različitih zakona, počev od 1989.godine pa do danas.

Privatizacija je počela 1989. godine posle usvajanja saveznog **Zakona o društvenom kapitalu** ("Službeni list SFRJ", br. 84/89 i 46/90) kao i Zakona o preduzećima (kojim je ukinut Zakon o udruženom radu). Tim zakonima je omogućena interna privatizacija otplatom kapitala a bilo je moguće i da zbor radnika donese odluku o prodaji dela preduzeća ili celine (primenjeno samo u par slučajeva). Otplata kapitala je bila uz velike popuste, na rok od 10 godina, prema knjigovodstvenoj vrednosti iz prethodne godine.

Posle raspada države, 1991. godine Srbija donosi **Zakon o uslovima i postupku transformacije društvene u druge oblike svojine** ("Službeni glasnik RS", br. 48/91, 75/91, 48/94 i 51/94), kojim su umanjeni popusti iz saveznog zakona, uvedeno je ograničenje da se ne može otplatiti sa popustom više od polovine kapitala i skraćen je period otplate na 5 godina.

Pojava hiperinflacije 1992-1993. godine dovela je do velikog interesovanja za otplatu akcija jer inflacija je učinila vrednost kapitala koji se otplaćivao besmisleno niskom. U tim uslovima se više od 1200 preduzeća „transformisalo“ u većinski privatnu svojinu.

## ■ Analiza primene Zakona o zadrugama

Otplate kapitala na rate je trebalo da verifikuje odgovarajuća republička agencija. Oko 600 preduzeća je dobilo verifikaciju agencije i zvanično postalo (većinski) privatno, dok preostala preduzeća nisu uspela da obave verifikaciju.

Međutim, ta privatizacija je *de facto* poništena 1994. godine, usvajanjem izmena Zakona o uslovima i postupku transformacije društvene u druge oblike svojine, kojim je predviđena revalorizacija otplata kapitala. Revalorizacija je imala za posledicu da se privatni-akcionarski kapital sveo u najvećem broju slučajeva na 1 do 5% ukupnog kapitala, što je rešenjima utvrđivala Agencija za procenu vrednosti kapitala, uz podatke dobijenih od strane nadležnih organa.

Sredinom 1996. donosi se novi zakon o privatizaciji, sada pod nazivom **Zakon o osnovama promene vlasništva društvenog kapitala** ("Službeni list SRJ" 29/96). Motiv za njegovo donošenje je usklađivanje sa odredbama novog saveznog Zakona o preduzećima, koji je izglasan na istoj skupštinskoj sednici.

Međutim, uz jačanje svesti da se mora biti odlučniji u dopuštanju privatizacije društvenog kapitala, za samo godinu dana, 1997.g. dobijamo novi zakon o privatizaciji pod nazivom **Zakon o svojinskoj transformaciji** ("Sl. glasnik RS", br. 32/97) (u daljem tekstu: ZOST).

Usvajanjem ovog zakona počela je nova faza privatizacije, sa podelom do 60% kapitala preduzeća radnicima i penzionerima bez plaćanja posebne naknade, uz ograničenje raspolaganja tim akcijama u periodu od 5 godina od podele.

U postupcima do stupanja na snagu ZOST-a preduzeće je donosilo odluku o privatizaciji samostalno i pretvaralo se u akcionarsko (tada se zvalo deoničarsko) društvo, uz naknadnu obavezu verifikacije otplata.

Od stupanja na snagu ZOST-a, promena statusa iz društvenog preduzeća u privatno, u smislu upisa u sudski registar vršio se na osnovu rešenja Direkcije za procenu vrednosti (u daljem tekstu: Direkcija), kojim je utvrđena zakonitost procene vrednosti i strukture kapitala, kao i zakonitost postupka svojinske transformacije.

Utvrđivanje vrednosti društvenog kapitala vršeno je u skladu sa Uredbom o načinu utvrđivanja vrednosti kapitala ("Sl. glasniku RS, br. 43 od 19. septembra 1997"), po osnovu koje se procena vrednosti kapitala utvrđuje na osnovu procenjene vrednosti, prema metodu diskontovanja novčanog toka i metodu neto imovine, s tim da procenjena vrednost ne može biti manja od vrednosti dobijene primenom metoda likvidacione vrednosti.

Posle verifikacije procene vrednosti od strane Direkcije, preduzeća su mogla da donesu odluku o privatizaciji podelom 60% društvenog kapitala kroz akcija bez naknade, sa prvenstvom upisa akcija zaposlenima i penzionerima iz samog preduzeća. Akcije su mogli da upišu zaposleni i penzioneri u javnom sektoru samo ako se podelom kapitala unutar preduzeća ne podeli 60% ukupnog kapitala. Akcije podeljene bez naknade nisu bile slobodne za raspolaganje. Prve godine moglo se prodati 10% akcija, druge godine dodatnih 20%, kao i svake sledeće još 20%, odnosno tek posle 5 godina akcionari su mogli prodati sve akcije. Penzionom fondu se prenosilo 10% akcija preduzeća.

Preostalih 30% kapitala moglo se otplatiti odbijanjem od plate uz popust i na rate koje su se otplaćivale 6 godina (takozvani drugi krug) ili se prenosilo Akcijskom fondu, ako nije postojala

želja radnika da plate akcije. Nakon okončanja privatizacije, Direkcija je donosi rešenje kojim utvrđuje zakonitost postupka svojinske transformacije.

U drugi krug privatizacije po ZOSTu ušlo je 348 preduzeća – bez verifikacije otplate u drugom krugu, država je mogla trgovati godinama samo sa 10% akcija koje su prenete PIO fondu, a preostale akcije morala je „čekati“ na verifikaciju od strane Direkcije. Posle 2000. godine, preostalo je oko 3.000 društvenih preduzeća koja nisu bila privatizovana po ZOST-u. Model privatizacije je promenjen 2001. godine donošenjem **Zakona o privatizaciji** („Službeni glasnik RS” br. 38/01, 18/2003, 45/2005, 123/2007, 93/2012, 51/2014 i 52/2014-OUŠ). Prodaja preduzeća bila je transparentnija – svi potencijalni kupci su imali identične uslove za kupovinu, privatizacionoj dokumentaciji bila je dostupna svima koji su želeli da učestvuju, a omogućeni su i obilasci firmi radi sagledavanja njihovog poslovanja.

Privatizaciju je sprovodila Agencija za privatizaciju (u daljem tekstu: Agencija) kao poseban organ, nezavistan od ministarstva. Ministarstvo privrede i privatizacije nasledilo je nekadašnje Ministarstvo za svojinsku i vlasničku transformaciju, ali je njegova uloga u postupku privatizacije bila minimalna (pokretanje postupka privatizacije, imenovanje članova tenderskih komisija, drugostepeni organ po žalbama na rešenja Agencije i slično) kao i nadzor nad radom Agencije. Agencija za privatizaciju je u svim ugovorima ograničavala svoju odgovornost. U nastavku se nalazi jedan od primera ugovora (slične odredbe se nalaze u svim ugovorima za preduzeća iz postupaka aukcijske privatizacije). Lako je uočiti da Agencije praktično ne garantuje kupcu ništa osim da je subjekt privatizacije upisan u odgovarajući registar i da je Agencija ovlašćeni prodavac društvenog kapitala, a da je sva odgovornost na kupcu.

*„Član 5. Izjave i garancije: Agencija izjavljuje i garantuje Kupcu da je na dan potpisivanja izjave o ispunjenosti uslova:*

*5.1.1 Subjekt pravno lice koje je organizovano u skladu sa propisima Republike Srbije;*

*5.1.2 Agencija je ovlašćena da zaključi ovaj ugovor;*

*5.1.3 Na dan isplate kupoprodajne cene u celini, akcije se prenose na Kupca.“*

Agencija ne daje druge izjave i garancije, osim izjava i garancija izričito navedenih u stavu 5.1, pa Kupac potvrđuje da nema nikakvih prava na traženje odštete od Agencije za ma kakvo kršenje takvih izjava ili garancija. Kupac potvrđuje da mu je omogućeno da izvrši ispitivanja i provere subjekta privatizacije i njegove imovine i finansijskog poslovanja, te da se u potpunosti oslanja na izvršena ispitivanja i provere prilikom kupovine akcija, pored oslanjanja na izjave i garancije koje je Agencija dala u ovom ugovoru.

U skladu sa Zakonom o privatizaciji iz 2011., u subjektu privatizacije koji se privatizuje metodom javne aukcije pre sprovođenja privatizacije sprovodi se obavezna procena vrednosti kapitala odnosno, kako to zakon kaže, utvrđuje se raspon vrednosti kapitala ili imovine. Shodno zakonu, Agencija vrši kontrolu procene vrednosti kapitala i imovine subjekta privatizacije i ista je sastavni deo programa privatizacije, na koji saglasnost daje Agencija. Način na koji se vrši procena uređen je predmetnim zakonom i Uredbom o metodologiji za procenu vrednosti kapitala i imovine (Službeni glasnik RS”, br. 45/2001, 45/2002) („Uredba“). Shodno Uredbi, osnovni način za procenu vrednosti kapitala jeste primena korigovanog knjigovodstvenog metoda, a u određenim slučajevima mogu se primeniti i metod diskontovanja novčanih tokova ili likvidacione vrednosti. U najvećem broju slučajeva je primenjen metod likvidacione vrednosti. U skladu sa Uredbom, pri izradi procene vrednosti ukupnog kapitala metodom likvidacione vrednosti, utvrđuje se osnovna likvidaciona vrednost ukupnog kapitala. Procena likvidacione vrednosti vrši se polazeći od



## ■ Analiza primene Zakona o zadrugama

pretpostavke redovne likvidacije subjekta privatizacije. Pod redovnom likvidacijom podrazumeva se prestanak rada subjekta privatizacije i prodaja njegove imovine po cenama koje se formiraju u zavisnosti od uslova na tržištu.

Osnovna vrednost ukupnog kapitala jednaka je razlici između likvidacione vrednosti imovine subjekta privatizacije i vrednosti njegovih obaveza uvećanih za troškove postupka redovne likvidacije. Pod likvidacionom vrednošću imovine podrazumeva se novčani iznos koji bi mogao biti ostvaren pojedinačnom prodajom delova imovine u postupku redovne likvidacije.

S tim u vezi, u procenu vrednosti kapitala subjekta privatizacije uključena je i vrednost poljoprivrednog zemljišta koje je u skladu sa Zakonom o pretvaranju društvene svojine na poljoprivrednom zemljištu u druge oblike svojine identifikovana kao društvena svojina subjekta privatizacije.

Naime, preduzeća u društvenoj svojini su bila pre ulaska u postupak privatizacije dužna da izvrši razgraničenje (popis) poljoprivrednog zemljišta koje koriste. Poljoprivredno zemljište u društvenoj svojini koje je predmetno preduzeće steklo na osnovu pravnog posla, kao sredstvo za proizvodnju, društveni je kapital tog preduzeća.

U skladu sa predmetnim zakonom i Uputstvom o načinu i postupku utvrđivanja i evidentiranja poljoprivrednog zemljišta u državnoj i društvenoj svojini koje koriste pravna lica ("Službeni glasnik RS", broj 21/94) koje je donelo tadašnje Ministarstvo poljoprivrede, nakon sprovedenog popisa zemljišta u društvenoj i državnoj svojini, društveno preduzeće je podatke dostavljalo Republičkom geodetskom zavodu, koji je vršio proveru podataka o činjenicama, nakon čega je zemljište upisivano kao društvena svojina koje je predmet privatizacije, odnosno kao državna svojina.

## 4.2. Restitucija

---

Prvi akt koji je predviđao vraćanje poljoprivrednog zemljišta i to fizičkim licima bio je **Zakon o načinu i uslovima priznavanja i vraćanju zemljišta koje je prešlo u društvenu svojinu po osnovu poljoprivrednog zemljišnog fonda i konfiskacijom zbog neizvršenih obaveza iz obaveznog otkupa poljoprivrednih proizvoda** („Službeni glasnik“ RS, br. 18/1991, i 20/1992).

Zakon je predvideo mogućnost da se ranijim vlasnicima ili njihovim pravnim sledbenicima vrati zemljište oduzeto po dva osnova. Prvo, po Zakonu o poljoprivrednom zemljišnom fondu društvene svojine i dodeljivanju zemlje poljoprivrednim organizacijama, koji je utvrdio opšti zemljišni maksimum na 10 hektara i po kojem je od zemljoradnika bez naknade oduzeto i postalo društvena svojina obradivo poljoprivredno zemljište iznad 10 hektara. Od tog oduzetog zemljišta formiran je poljoprivredni zemljišni fond kojim su upravljale opštine koje su zemlju dodeljivale zemljoradničkim zadrugama, poljoprivrednim dobrima i drugim privrednim organizacijama i ustanovama koje se bave poljoprivrednom delatnošću.

Drugo, po osnovu konfiskacije zbog neizvršenih obaveza iz obaveznog otkupa poljoprivrednih proizvoda (žitarice, vuna, krompir i d.) po propisima o obaveznom otkupu oduzete su od seljaka značajne zemljišne površine. Seljaci koji nisu obezbedili žitarice u propisanoj količini rigorozno su kažnjavani, a imovina im je oduzimana. Tako je Zakonom o suzbijanju nedopuštene trgovine, nedopuštene špekulacije i privredne sabotaže („Službeni list DFJ“ br. 26/1945 i „Službeni list FNRJ“, br. 56/1946 i 74/1946) utvrđeno je kao delo nedopuštene trgovine i špekulacije i oštro je

sankcionisano „prikriivanje i nepredavanje viškova hrane i drugih predmeta za koje je propisana obavezna predaja državi“. Učiniocima tih dela su, primenom člana 6. Zakona, izricane kazne višegodišnjeg lišenja slobode s prinudnim radom, zabranom bavljenja određenom delatnošću i delimičnom ili potpunom konfiskacijom imovine.

Po navedenom republičkom zakonu iz 1991. godine, predmet vraćanja je zemljište koje se nalazi u društvenoj svojini na dan podnošenja zahteva, obveznik vraćanja je poljoprivredna, odnosno druga organizacija kod koje se oduzeto zemljište nalazi, odnosno koja je otuđila to zemljište iz društvene svojine. Bivšim vlasnicima se vraća isto, a ako to nije moguće, drugo odgovarajuće zemljište, s tim što je moguća i isplata naknade. Postupak vraćanja zemlje vodi se pri opštinskom organu uprave nadležnom za imovinsko-pravne poslove, od strane posebno obrazovane komisije. Rok za podnošenje zahteva po tom zakonu bio je 10 godina. U slučaju kad se oduzeto zemljište nalazi u privatnoj svojini, naknadu snosi organizacija koja je to zemljište otuđila iz društvene svojine. Ovaj zakon obuhvatio je samo jedan segment društvene svojine koja je nastala oduzimanjem privatne svojine, a uz to njegovi materijalni efekti nisu veliki posebno zbog izraženog otpora zadruga i državnih poljoprivrednih kombinata, koji su bili potencijalni obveznici naturalne restitucije.

**Zakonu o vraćanju (restituciji) imovine crkvama i verskim zajednicama** usvojen je 25. maja 2006. godine, stupio na snagu 10. juna 2006. godine, u primeni od 1. oktobra 2006. godine primenjivao se na crkve, verske zajednice, njihova društva i zadužbine. Tim Zakonom osnovana je Direkcija za restituciju koja je do 30. septembra 2008. godine primila blizu 2.000 zahteva crkava i verskih zajednica, a svojim rešenjima već im vratila preko 10 hiljada hektara poljoprivrednog zemljišta, šuma i šumskog zemljišta, kao i poslovnog prostora.

Poslednji donet zakon kojim se regulisao povraćaj poljoprivrednog zemljišta donet je 2011. godine. **Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju** („Sl. glasnik“ RS br. 72/2011, 108/2013, 142/2014, 88/2015 - odluka US i 95/2018)) predviđa vraćanje imovine u naturi ako je to moguće i obeštećenje za sva fizička lica (i zadužbine). Taj zakon utiče na imovinski status više stotina hiljada građana koji spadaju u kategoriju bivših vlasnika i njihovih pravnih sledbenika. U članu 18. Ovog Zakona u tački 9) kaže se da nepokretna imovina koja je prodana, odnosno stečena u postupku privatizacije kao imovina ili kapital subjekata privatizacije, u skladu sa zakonom kojim se uređuje privatizacija, ne može biti vraćena u naturalnom obliku niti se može vratiti svojina podnosiocia zahteva. Tačka 10) pomenutog člana isto predviđa i za nepokretnosti koje su prodane u postupku stečaja nad preduzećima u većinskoj društvenoj, odnosno državnoj svojini, kao i nepokretnosti koje predstavljaju imovinu stečajnih dužnika u većinskoj društvenoj, odnosno državnoj svojini koja su kao pravna lica prodani u postupku stečaja.

### 4.3. Transformacija u državnu (javnu) svojinu

---

Kako smo to gore naveli, shodno Zakonu o pretvaranju društvene svojine na poljoprivrednom zemljištu u druge oblike svojine iz 1992. godine, član 1, stav 1: *“poljoprivredno zemljište koje je pravno lice steklo po osnovu Zakona o agrarnoj reformi i propisima o nacionalizaciji se evidentira kao poljoprivredno zemljište u državnoj svojini”*.

Uputstvom o načinu i postupku utvrđivanja i evidentiranja poljoprivrednog zemljišta u državnoj i društvenoj svojini koje koriste pravna lica, koje je zamenilo istoimeno uputstvo iz 1993. godine, u članu 2. je predviđeno da preduzeća, zemljoradničke zadruge ili druga pravna lica koja koriste

## ■ Analiza primene Zakona o zadrugama

poljoprivredno zemljište u društvenoj ili državnoj svojini vrše popis tog zemljišta, te da se popis vrši na obrascu P-1, u koji se unose podaci o katastarskim parcelama koje preduzeće faktički koristi.

Tačkama 5) i 6) dalje je propisano da podatke iz obrasca P-1 sa priloženom dokumentacijom preduzeće uz prijavu dostavlja Republičkom geodetskom zavodu - organizacionoj jedinici u opštini u cilju utvrđivanja novih katastarskih parcela i izvršenja odgovarajućih promena u katastru nepokretnosti, te da će ista jedinica po službenoj dužnosti izvršiti proveru podataka o činjenicama navedenim u obrascu P-1 i uzeti u postupak provođenje nastalih promena na nepokretnostima.

S tim u vezi bila je odredba člana 151a Zakona o državnom premeru i katastru i upisima prava na nepokretnostima („Službeni glasnik RS“, broj: 83/92, 53/93, 67/93, 48/94 i 12/96), da se kao nepokretnost u državnoj svojini upiše i poljoprivredno zemljište za koje pravno lice koje koristi to zemljište ne podnese ispravu kojom dokazuje osnov za sticanje prava na zemljište.

Državna svojina se stiče se i po osnovu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu (Službeni glasnik Rs, br. 112/2015), gde je u članu 17 predviđeno da se poljoprivredno zemljište u društvenoj svojini (mešovita svojina, drugi oblici svojine) koje nije stečeno teretno pravnim poslom i za koje nije izvršen popis zemljišta u skladu sa Zakonom o pretvaranju društvene svojine na poljoprivrednom zemljištu u druge oblike svojine prenosi u javnu svojinu Republike Srbije.

I na kraju, shodno članu 111, stav 3, Zakona o zadrugama iz 2015. godine, „na imovini koja je upisana kao društvena svojina na kojoj je imalac prava zadruga, a za koju nije podnet zahtev za upis prava zadrugne svojine ili je taj zahtev pravnosnažno odbijen nadležni organ za upis prava na nepokretnostima, izvršiće, po službenoj dužnosti, na toj nepokretnosti upis prava javne svojine Republike Srbije“.

### 4.4. „Vraćanje“ poljoprivrednog zemljišta zadrugama

---

Kako je to gore objašnjeno, propisi iz 90-ti koji su omogućivali davanje, pod određenim uslovima, imovine zadrugama, a koja uključuje i poljoprivredno zemljište, predstavljali su osnov za promenu titulara prava korišćenja imovine u društvenoj svojini, odnosno prenos sa jednog korisnika na drugog - zadrugu. Donošenjem novog Zakona o zadrugama („Službeni Glasnik RS“, 112/2015) zadruge više nemaju pravo da podnose zahteve za dodelu imovine, s tim da je zakonom određeno da se pravo korišćenja na imovini koja je pravosnažno vraćena zadruzi po osnovu prethodnih propisa iz društvene pretvara u zadrugnu svojinu.

Tako, saveznim **Zakonom o zadrugama** („Sl. list“ SFRJ 3/1990) iz 1990. godine prvi put se predviđa vraćanje nekadašnje zadrugne imovine tim zadrugama ili njenim pravnim sledbenicima.

Republičkim **Zakonom o načinu i uslovima vraćanja imovine stečene radom i poslovanjem zadruga i zadrugara posle 1. jula 1953. godine** („Sl. glasnik SRS“, broj 46/90) počinje postupak vraćanja zadrugne imovine.

Predmetni zakon tiče se mogućnosti vraćanja imovine stečene radom zadruga i zadrugara posle 1. jula 1953. koja je organizacionim, odnosno statusnim promenama prenetu bez naknade drugim korisnicima. Zakon predviđa da zadruga, odnosno njen pravni sledbenik ima pravo da podnose

## ■ Analiza primene Zakona o zadrugama

zahtev za vraćanje opštinskom organu uprave, i to u roku od dve godine od dana stupanja zakona, odnosno od dana osnivanja zadruge, ukoliko se zadruga organizuje nakon stupanja na snagu zakona, najkasnije u roku od pet godina. Ukoliko se pred tim organom ne postigne sporazum sa korisnikom te imovine, opštinski organ je predmet bez odlaganja dostavljao sudu koji je vodio vanparnični postupak.

Dakle, iako pomenuti zakon predviđa da podnosilac zahteva može biti i novoosnovana zadruga, postavlja se uslov da je podnosilac zahteva zadruga od koje je imovina preneti bez naknade ili njen pravni sledbenik, što znači da novoosnovani subjekt koji može podneti zahtev samo zadruga koja je organizovana na osnovama ranijih zadruga, i to na osnovu izjašnjavanja radnika, kooperanata - pravni sledbenik a što je bilo moguće u skladu sa odredbama Zakona o zadrugama iz 1990. godine.

**Zakon o zadrugama iz 1996.** godine ponovo otvara pitanje vraćanja zadružne imovine, iako su u međuvremenu istekli svi rokovi po kojima se zemljište moglo tražiti po Zakonu o načinu i uslovima vraćanja imovine, zadruga i zadrugara.

Tako se članom 95. pomenutog zakona definiše pravo na povraćaj tako da se povraćaj vrši zadruzi, čija je bila imovina, a ako ona ne postoji onda zadruzi iste vrste koja posluje na području na kome je poslovala zadruga koja je bila vlasnik imovine čiji se povraćaj traži.

Umesto vanparničnog postupka zakon predviđa da se o zahtevima rešava u skladu sa ZUP-om ukoliko se u roku od 60 dana ne postigne sporazum sa sadašnjim korisnikom zemljišta. Kao i u prethodnom zakonu, zahtevi su se mogli podnositi u roku od 2 godine od dana stupanja zakona na snagu, odnosno od dana formiranja novostvorene zadruge.

Po zakonu iz 1996. godine praktično je bilo moguće da se zahtevi za povraćaj podnose od strane novoformiranih zadruga sve do stupanja na snagu novog Zakona o zadrugama iz 2015. godine. Od stupanja na snagu zakona, prestaje mogućnost da novoformirane zadruge podnose zahteve za povraćaj imovine, a svi započeti postupci po prethodnim zakonima okončaće se po odredbama tih zakona.

Sve u svemu, ovakav galimatijas zakonskih rešenja kojima je menjan status poljoprivrednog zemljišta doveo je do velikih poteškoća u praksi. Promene u vlasništvu morale su da se sprovedu na više stotina hiljada hektara zemljišta.

Teškoće su bile i u činjenici da je tokom vremena zemljište bilo obuhvaćeno raznim postupcima komasacije i arondacije, uz problematiku starog i novog premera i slično. To je dovelo do problema vezano za identifikaciju parcela, odnosno zemljišta, koje je trebalo da se vrati po nekom od pomenutih zakona. I u jednoj mnogo uređenijoj državi, primena svih navedenih zakonskih propisa dovela bi do velikih poteškoća u praksi.

## 5. PROPISI U SKLADU SA KOJIMA JE VRŠEN UPIS PRAVA NA NEPOKRETNOSTIMA I KRATAK OSVRT NA EFEKTE UPISA

### Nepokretnosti u Srbiji

Prema trenutnom važećem zakonskom rešenju u nepokretnosti se ubrajaju zemljište (poljoprivredno, građevinsko, šume i šumsko zemljište), zgrade (poslovne, stambene, stambeno-poslovne, ekonomske i druge zgrade u skladu sa Pravilnikom o klasifikaciji objekata) i drugi građevinski objekti, kao i posebni delovi zgrada (stanovi, poslovne prostorije, garaže i garažna mesta i boksovi) na kojima može postojati zasebno pravo svojine. Ovako opisane vrste nepokretnosti, u pravu Srbije, od posleratnog perioda do sada su pretežno ostale iste dok su se u međuvremenu menjale vrste prava koje mogu postojati na ovim nepokretnostima, ali i registri u kojima su ta prava i same nepokretnosti upisane. Pozitivnim stvarnim pravom propisano je da se na osnovu pravnog posla pravo svojine na nepokretnost stiče upisom u javnu knjigu ili na drugi odgovarajući način određen zakonom. Iz ovog pravila nedvosmisleno proističe da pravni posao (ugovor) nema translativno dejstvo i da se pored punovažnog pravnog osnova za derivativno sticanje zahteva i odgovarajući *modus acquirendi* kao način sticanja u užem smislu.

### Sistem zemljišnih knjiga

U posleratnom periodu kada se prvi put pokrenuo diskurs o zameni do tada postojećeg sistema evidencije nepokretnosti i prava na njima, posmatrano za teritoriju Srbije, sistem zemljišnih knjiga postojao je u Vojvodini i na približno jednoj trećini užeg područja Srbije, gde se sa uvođenjem zemljišnih knjiga počelo posle donošenja zemljišnoknjižnih propisa u Kraljevini Jugoslaviji 1930. i 1931. godine. Stupanjem na snagu *Zakona o nevažnosti pravnih propisa donetih pre 6. aprila 1941. godine i za vreme neprijateljske okupacije* došlo je do prekida pravnog kontinuiteta s pravnim poretkom Kraljevine Jugoslavije. Na osnovu čl. 4 navedenog zakona primenjivana su pravna pravila sadržana u zemljišnoknjižnim propisima od 1930. i 1931. godine (*Zakon o unutrašnjem uređenju, osnivanju i uspravljanju zemljišnih knjiga* ("Sl. novine Kraljevine Jugoslavije", br. 146/30), *Zakon o zemljišnim knjigama* ("Sl. novine Kraljevine Jugoslavije", br. 146/30 i 281/31), *Zakon o zemljišnoknjižnim deobama otpisima i propisima* ("Sl. novine Kraljevine Jugoslavije", br. 62/31)) dok se nije uspostavilo adekvatnije rešenje.

Materija registra nepokretnosti na području nekadašnjih republika u sastavu FNRJ i SFRJ nije bila jedinstveno uređena. Na teritoriji Republike Srbije učinjeni su zakonodavni naponi da se kao registar nepokretnosti uvede sistem zemljišnih knjiga i katastar zemljišta u skladu sa već postojećim istorijskim okvirom. Najznačajniji propisi koji su doneti u ovome pogledu su bili *Zakon o premeru i katastru zemljišta* ("Službeni glasnik SRS", broj 51/71), *Zakon o premeru i katastru zemljišta SR Srbije* ("Sl. glasnik SRS", br. 11/76, 27/77, 21/78 i 24/84), *Zakon o premeru i katastru i upisima prava na nepokretnostima* ("Službeni glasnik RS", br. 17/88, 24/88, 49/89, 56/89; prečišćeni tekst objavljen u br. 28/1990).

Zemljišne knjige nisu sadržale podatke o nepokretnostima (površina, oblik, granice prostiranja) koje se dobijaju njenim izvornim premerom, već su se nepokretnosti u njoj opisivale prema podacima iz katastra zemljišta. To znači da je ažurnost zemljišne knjige, bila uslovljena s jedne strane, ažurnošću katastra zemljišta, jer su se promene u pogledu nepokretnosti (površina i oblik parcele, izgrađenost zemljišta) mogle provesti u zemljišnoj knjizi tek ako su provedene u katastru zemljišta. Dosledna primena načela upisa koja bi značila neophodnost njegovog sprovođenja da bi moglo doći do promene u pravnom stanju nepokretnosti, dovela bi do toga da načelo upisa ne bi

moglo biti zloupotrebjeno na štetu tačnosti i potpunosti zemljišne knjige. Kao realan problem javila se neusklađenost podataka koji su evidentirani u zemljišnim knjigama i u katastru zemljišta, ovo opet povrh činjenice da su se i zemljišnoknjižno i katastarsko stanje razlikovali od stvarnog (faktičkog) stanja nepokretnosti. Kao uzrok ovoga problema fingirana je politika naplate taksi i poreza na promet. Naime, plaćanje svih prenosnih dažbina bio je preduslov za upisivanje prava i promenu tih prava u zemljišnoj knjizi, tako da su se učesnici prometa radije zadovoljavali posedom date nepokretnosti koji im je omogućavao nesmetano faktičko korišćenje.

### Tapijski sistem

U ostalim delovima užeg područja Srbije (južna Srbija) i na Kosovu i Metohiji zemljišne knjige nisu bile osnovane, već je duži vremenski period postojao tapijski sistem, nasleđen iz turskog vremena. Do uvođenja baštinskih knjiga, kao privremeno rešenje, a na osnovu zakonodavnog tumačenja iz 1850. godine, naređeno je da se upis u zemljišne knjige zameni sudskim prenosom tapije.

### Jedinstvena evidencija nepokretnosti

Problemi koji su postojali u prethodnim zakonskim rešenjima registra nepokretnosti pokušani su da se reše uspostavljanjem jedinstvene evidencije nepokretnosti što je učinjeno *Zakonom o premeru i katastru i upisima prava na nepokretnostima* iz 1990. godine ("Službeni glasnik SRS", broj 28/90 i "Službeni glasnik RS", broj 13/90). Tim zakonom u Srbiji je uvedena jedinstvena evidencija nepokretnosti, mada će ona postojati samo kao zakonsko rešenje bez ikakve realizacije sve do donošenja *Zakona o državnom premeru i katastru i upisima prava na nepokretnostima* iz 1992. godine ("Sl. glasniku RS", br. 83/92, 53/93, 67/93, 48/94, 12/96, 15/96, 34/01, 25/02 i 101/2005). S druge strane, uzimajući u obzir da je teritorija cele Republike Srbije podeljena na 5381. katastarsku opštinu, a do marta 2000. godine katastar nepokretnosti je bio ustrojen u 252, što je oko 4% ukupne teritorije, daje jasnu sliku o aktivnosti države u sprovođenju ovoga zakona. Tempo osnivanja katastra nepokretnosti bitno je promenjen nakon 2002. godine, kada su donete brojne i značajne izmene i dopune Zakona o državnom premeru i katastru i upisima prava na nepokretnostima.

Međutim treba skrenuti pažnju da je Zakonom o državnom premeru i katastru i upisima prava na nepokretnostima iz 1992. godine detaljno bio uređen sastav i rad komisije koja sprovodi postupak formiranja katastra nepokretnosti, gde se sprovodi taj postupak, kako se oglašava i ko se obavezno poziva, sadržinu zapisnika koji se vodi o postupku, pravne lekove (prigovor, žalba) nosilaca prava u pogledu utvrđenih podataka o nepokretnostima i pravima na njima, mogućnost podnošenja brisovne tužbe, odnosno vođenja upravnog spora. Poslednja navedena odredba ovoga zakona bila je od naročitog značaja jer je dala pravo vođenja upravnog spora protiv drugostepenog rešenja Republičkog geodetskog zavoda donetog po žalbi učesnika postupka izlaganja.

Izmenama iz 1996. godine odredba je izmenjena na način da se upravni spor ne može pokrenuti, tako da se ostalo bez sudske zaštite u postupku osnivanja katastarskog operata. Lice koje je smatralo da je upisom povređeno njegovo knjižno pravo, moglo je, tužbom nadležnom parničnom sudu tražiti brisanje upisa.

U formiranju katastra nepokretnosti pravljena je procesna distinkcija u situacijama kada se upis prava svojine vršio prema postojećoj faktičkoj evidenciji i kada se upis prava svojine vršio prema postojećoj pravnoj evidenciji. U prvom slučaju detaljno je regulisano ko se u katastar nepokretnosti upisuje kao imalac prava svojine na parceli, na građevinskom objektu i na

## ■ Analiza primene Zakona o zadrugama

posebnom delu građevinskog objekta. Bez obzira o kojoj od navedenih nepokretnosti da se radi, za slučaj da se po utvrđenim kriterijumima ne može upisati imalac prava svojine, propisano je bilo da se u katastar nepokretnosti upiše kao držalac lice koje je u posedu nepokretnosti.

Kada se upis prava svojine, u drugom slučaju, vršio prema postojećoj pravnoj evidenciji (zemljišnoj knjizi) propisano je bilo, slično prethodnoj situaciji, ko se upisuje kao titular prava svojine na parceli, objektu i posebnom delu objekta. Uočava se da se pošlo od činjenice da je zemljišnoknjižno telo pravna celina, te nisu predviđena posebna pravila za upis prava svojine na parceli, objektu i posebnom delu objekta, što je slučaj kod upisa prema podacima katastra zemljišta.

Stupanjem na snagu Zakona o državnom premeru i katastru i upisima prava na nepokretnostima iz 1992. godine pravni sistem zemljišnoknjižne evidencije u Srbiji je na određeni način zaokružen jer su prestali da važe prethodni zakoni koji su regulisali ne samo evidenciju nepokretnosti već i sam postupak upisa prava na nepokretnostima:

- *Zakon o premeru i katastru i upisima prava na nepokretnostima* ("Službeni glasnik SRS", broj 28/90 i "Službeni glasnik RS", broj 13/90),
- *Zakon o uknjiženju nepokretnosti u društvenoj svojini* ("Službeni glasnik SRS", broj 45/71),
- *Zakon o uknjiženju nepokretnosti u društvenoj svojini* ("Službeni list SAPV", broj 19/72),
- *Zakon o premeru i katastru zemljišta* ("Službeni list SAPK", br. 12/80 i 29/90),
- *Zakon o katastru vodova i podzemnih objekata* ("Službeni list SAPK", broj 14/77),
- *Zakon o uknjiženju nepokretnosti u društvenoj svojini* ("Službeni list SAPK", broj 37/71),
- *Zakon o organima za vođenje evidencije nepokretnosti u društvenoj svojini* ("Službeni list SAPK", broj 42/73).

## Savremena regulativa upisa u katastar nepokretnosti

Usvajanjem *Zakona o državnom premeru i katastru* ("Sl. glasnik RS", br. 72/2009, 18/2010, 65/2013, 15/2015 - odluka US, 96/2015, 47/2017 - autentično tumačenje, 113/2017 - dr. zakon, 27/2018 - dr. zakon i 41/2018 - dr. zakon) zadržan je nezgrapni koncept da jedan zakon reguliše i osnivanje katastra nepokretnosti, način vođenje evidencije, kao i procesna pravila upravnog postupka za upis stvarnih i obligacionih prava u katastru nepokretnosti. Usvajanjem *Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova* ("Sl. glasnik RS", br. 41/2018, 95/2018 i 31/2019) izdvojen je značajan (ali ne celokupan) procesni aspekt upisa stvarnih i obligacionih prava i kodifikovan u okviru posebne celine.

Prava koja se mogu upisati, pri čemu upis ima konstitutivni karakter, uključuju pravo svojine, pravo susvojine, pravo zajedničke svojine, pravo korišćenja, pravo zakupa, pravo službenosti, hipoteka i druga stvarna prava na nepokretnostima propisana zakonom. Najnovijim zakonskim rešenjima predviđeno je kompletno uklanjanje prava državine do 1. maja 2028. godine iz zemljišnoknjižne evidencije.

## Načelo upisa

Domašaj ovog načela treba sagledati kroz dejstvo upisa u katastar nepokretnosti na sticanje, promenu, prenos i prestanak prava na nepokretnostima. Prema trenutnom zakonskom rešenju svojina i druga stvarna prava na nepokretnostima stiču se, prenose i ograničavaju upisom u katastar nepokretnosti (konstitutivnost upisa), a prestaju brisanjem upisa. Kada se stvarna prava na nepokretnosti stiču na osnovu pravnog posla pravni sledbenik izvodi svoje pravo iz prava

## ■ Analiza primene Zakona o zadrugama

prethodnika (derivativno sticanje) i taj pravni posao, pod uslovom da je punovažan, predstavlja pravni osnov sticanja (*iustus titulus*). Međutim, upis je kauzalnog karaktera. To praktično znači da upis sam za sebe, ako nije zasnovan na punovažnom pravnom osnovu neće dovesti do promene stvarnopravnog stanja nepokretnosti.

U slučajevima određenim zakonom, svojina i druga stvarna prava na nepokretnostima mogu se steći i pre upisa u katastar nepokretnosti, a upisom proizvode pravno dejstvo prema trećim licima (deklarativnost upisa). Kao primer ovoga, zakon eksplicitno propisuje da se stvarna službenost koja nastaje na osnovu sudske odluke stiče danom pravosnažnosti presude.

U katastar nepokretnosti mogu se upisati i određena obligaciona prava koja se od tog trenutka upisa mogu suprotstaviti trećim licima, ovo ne utiče na činjenicu da su takva obligaciona prava obavezujuća prema stranama u konkretnom obligacionom odnosu od njegovog nastanka. Konstitutivni karakter najdoslednije je sproveden kod hipoteke, iz razloga što pravo svojine može efektivno da se ostvaruje i bez upisa, ali hipoteka kao bezdržavinska zaloga, ne može postojati na drugi način.

### Načelo pouzdanja

Pored toga što treba da omogući da se svi relevantni podaci o faktičkom i pravnom stanju nepokretnosti nalaze u takvom obliku da su dostupni korisnicima i da se njima garantuje zaštita prava vlasnika i titulara drugih stvarnih prava na nepokretnostima, evidencija nepokretnosti treba da garantuje i zaštitu i savesnim učesnicima pravnog prometa. Savestan sticalac može se pouzdati u *istinitost* (sve što je upisano u registar je tačno) i *potpunost* (prava koja nisu upisana, a inače mogu biti upisana u registar, kao i ona koja su bila upisana, ali su brisana, ne postoje).

Nesporno je da načelo pouzdanja štiti samo savesnog sticaoca, dakle onog čije je neznanje da je upis neistinit ili nepotpun opravdano. Pretpostavka njegove savesnosti svakako je oboriva, a teret dokazivanja leži na onom ko tvrdi suprotno. U zemljišnoknjižnom sistemu, pravno dejstvo zaštite poverenja u istinitost upisa će definitivno nastupiti od momenta kada se sprovedeni upis više ne može osporiti, odnosno kada istekne rok u kome se u odnosu na savesnog sticaoca može zahtevati brisanje (tužbom za brisanje) prethodnikovog nevaljanog upisa i uspostavljanje ranijeg zemljišnoknjižnog stanja, kada, praktično, nastupa fikcija apsolutne tačnosti izvršenog upisa. U sistemu katastra nepokretnosti, pouzdanje i u istinitost i u potpunost nastupa odmah, odnosno onda kad se iz registra ne može videti da upis nije konačan, odnosno da nije pravosnažan.

Savesnost sticaoca se pretpostavlja samo ako je u pravnom prometu ispoljio dužnu pažnju neophodnu za sticanje datog prava, a prema preovlađujućem stavu sudske prakse savestan mora biti i kada zaključuje pravni posao koji predstavlja *iustus titulus* sticanja i kada zahteva upis prava u svoju korist.

Pokušavajući da uvaži načelo pouzdanja, a polazeći od činjenice da se knjižno i faktičko stanje vrlo često razlikuju, naša sudska praksa je savesnost lica koje se poziva na ovo načelo strožije cenila. Odlučujući uticaj na formiranje takve sudske prakse postojao je zaključak sa savetovanja građanskih i građansko privrednih odeljenja Saveznog suda, republičkih i pokrajinskih vrhovnih sudova i Vrhovnog vojnog suda iz 1986. godine. Zauzet je stav da o tome ko ima jače pravo u slučaju višestruke prodaje jedne nepokretnosti sud odlučuje primenom načela savesnosti i poštenja i načela zabrane zloupotrebe prava. U obrazloženju navedenog zaključka istaknuto je između ostalog: "S obzirom na koliziju između formalnog stanja u javnim knjigama i



## ■ Analiza primene Zakona o zadrugama

*materijalnopravnog stanja u prirodi, kod ocene valjanosti sticanja prava svojine na nepokretnosti ne može se osloniti samo na kriterijum pouzdanja i bezrezervnog pouzdanja u zemljišno knjižno stanje, već se to pitanje prosuđuje i rešava s obzirom na savesnost kupca. Stoga kupac nepokretnosti svoju savesnost u sticanju ne može opravdati samo pozivom na pouzdanje u apsolutnu tačnost zemljišnoknjižnih upisa, već je dužan da proveri i posedovno stanje nepokretnosti koju želi da pribavi, odnosno da se uveri nije li zemljišnoknjižni vlasnik istu nepokretnost već ranije drugom prodao. Propusti li ovu dužnu pažnju pa se ispostavi da je dotična nepokretnost već ranije drugom prodana kupac će se smatrati nesavesnim, jer se uzima da je znao ili mogao znati da je pravni posao o prodaji nepokretnosti ranije zaključen". Dakle, da bi se lice koje kupuje nepokretnost moglo pozvati na svoju savesnost, neophodno je da proveri ne samo zemljišnoknjižno stanje već i vanknjižno.*

Posebnu pažnju treba obratiti na savesnost lica koje stiče nepokretnosti za koje su upisane zabeležbe koje se odnose na pravo svojine. Zakonskim rešenjem propisano je da se već od upisa zabeležbe sva raspolaganja imaoca prava i upisi u katastru nepokretnosti koji su protivni svrsi upisane zabeležbe, uslovni i zavise od ishoda rešavanja stvarnih prava na nepokretnosti zbog kojih je zabeležba upisana.

## 6. ANALIZA ČLANOVA 95-97. ZAKONA O ZADRUGAMA

### Neophodnost tumačenja članova 95-97. Zakona

Važeći Zakon o zadrugama<sup>3</sup> u prelaznim i završnim odredbama propisuje da će se započeti postupci po zahtevima zadruga i zadružnih saveza koji nisu pravosnažno okončani, okončati po odredbama ranije važećih zakona koji regulišu poslovanje zadruga. Odredbe na osnovu koji su pokretani postupci za vraćanje imovine zadrugarima regulisani su propisima koji su prestali da važe, ali u kontekstu upravnih postupaka pokrenutih pre 2015. godine odredbe o vraćanju imovine zadrugarima se i dalje primenjuju, jer se vode postupci po pravilima koja se crpe iz tih zakona i to članova 95, 96. i 97. Zakona o zadrugama, koji je prestao da važi 2016. godine.

Navedeni članovi zakona glase:

Član 95:

„Imovina koja je bila u **vlasništvu** zadruga i zadružnih saveza, odnosno saveza zadruga, posle 1. jula 1953. godine, a koja je organizacionim odnosno statusnim promenama ili na drugi način prenetu **bez naknade** drugim **korisnicima** koji nisu zadruga ili zadružni savezi, biće **vraćena** zadrugi iste vrste čija je imovina bila, odnosno zadružnom savezu, koji vrši funkciju zadružnih saveza čija je imovina bila, a ako nje nema onda zadrugi iste vrste koja **posluje** na području na kome je poslovala zadruga koja je bila vlasnik imovine čiji se povraćaj traži, odnosno zadružnom savezu koji vrši funkciju zadružnog saveza odnosno saveza zadruga čija je imovina bila.“

Član 96:

„Zadruga, odnosno zadružni savez iz prethodnog člana (u daljem tekstu: podnosilac zahteva), podnosi zahtev za vraćanje imovine **pravnom licu** kome je imovina prenetu **bez naknade, odnosno njegovom pravnom sledbeniku** (u daljem tekstu: obveznik vraćanja imovine). U slučaju da se u roku od 60 dana od dana podnošenja zahteva iz stava 1. ovog člana, ne postigne sporazum o vraćanju imovine, podnosilac zahteva može u roku od dve godine od dana stupanja na snagu ovog zakona, odnosno od dana formiranja novoosnovane zadruga, pokrenuti upravni postupak pred nadležnim opštinskim organom. Protiv prvostepenog rešenja u upravnom postupku može se podneti žalba. Protiv drugostepenog rešenja u upravnom postupku može se voditi upravni spor.“

Član 97:

„Ako se imovina iz čl. 95. i 96. ovog zakona ne može vratiti u obliku u kome je prenetu **bez naknade** podnosilac zahteva ima pravo da traži novčanu protivvrednost imovine ako se sa obveznikom vraćanja imovine ne sporazume da se vraćanje imovine izvrši u drugim stvarima i pravima. Novčana protivvrednost iz stava 1. ovog člana određuje se prema prometnoj vrednosti imovine koja se utvrđuje propisima o prometu nepokretnosti u vreme vraćanja imovine.“

<sup>3</sup> Čl.107. Zakona o zadrugama kaže: "Postupci za vraćanje imovine zadruga, odnosno zadružnog saveza, koji su započeti u skladu sa Zakonom o zadrugama ("Službeni list SFRJ", broj 3/90 i "Službeni list SRJ", broj 24/94 - dr. zakon), Zakonom o zadrugama ("Službeni list SRJ", br. 41/96 i 12/98 i "Službeni glasnik RS", br. 101/05 - dr. zakon i 34/06) i Zakonom o načinu i uslovima vraćanja imovine stečene radom i poslovanjem zadruga i zadrugara posle 1. jula 1953. godine ("Službeni glasnik SRS", broj 46/90), po zahtevu zadruga, odnosno zadružnog saveza do stupanja na snagu ovog zakona, a koji nisu pravosnažno okončani, okončaće se po odredbama navedenih zakona." Link za pristup: <https://pn2.propisi.net/Home/ShowDocument/?di=rp176753&dt=rp&dl=64377>

## ■ Analiza primene Zakona o zadrugama

Ključne reči u citiranim članovima 95-97. Zakona o zadrugama opredeljuju jezičku smisao pravne norme i govore o intenciji zakonodavca prilikom formulisanja imperativne odredbe zakona.

Zakonodavac u članu 95. identifikuje imovinu koja može biti predmet zahteva za vraćanje u upravnom postupku kao imovinu na kojoj je postojalo pravo svojine nekadašnjih zadruga i zadružnih saveza. Naime, zakonodavac izričito uvodi termin „ *vlasništvo* “ kao jedan od uslova koji kumulativno moraju biti ispunjeni kako bi se dozvolio povraćaj. Jezičkim tumačenjem nalazimo da je postojanje svojine nekadašnje zadruge na imovini koja je predmet zahteva jedan od nužnih preduslova za primenu pravne norme.

Ukoliko posmatramo kako su se kroz istoriju i tranziciju državno pravnog uređenja menjale vrste „prava svojine“ koje je priznavao naš pravni poredak, nailazimo na različite oblike prava svojine koji su u periodu nakon 1945. godine postojali u domaćem pravnom sistemu. Ovo možemo utvrditi iz ustavnih odredbi koje su važile u posmatranom periodu, pa tako prema:

- *Ustavu Federativne Narodne Republike Jugoslavije* iz 1946. godine bila su predviđena tri oblika svojine: državna, zadružna i privatna svojina.
- *Ustavu Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije* iz 1963. godine bila je predviđena samo društvena svojina, a privatnu svojinu su mogli imati samo zemljirovnici na obradivom zemljištu. Zadruga su u ovom periodu bile organizovane kao radne organizacije i mogle su da budu nosioci isključivo prava upravljanja na društvenim sredstvima.
- *Ustavu Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije* iz 1974. godine, društvena svojina je bila osnovni oblik svojine, dok se privatna svojina samo izuzetno priznavala građanima na stambenim objektima za lične potrebe, kao i zemljirovnici i članovima njihovih domaćinstava na obradivom zemljištu koje iskorišćavaju u površini čije su maksimalne vrednosti propisane Ustavom. Ukoliko se zemljirovnici udružuju u zadruga imaju pravo da zadrže pravo svojine na zemljištu ili da ga prenesu u društvenu svojinu, a da zauzvrat dobiju povraćaj vrednosti unetih sredstva.
- *Ustavu Republike Srbije* iz 1990. godine postojala su četiri osnovna oblika svojine: društvena, državna, privatna, zadružna i drugi oblici svojine.
- *Ustavu Republike Srbije* iz 2006. godine jemče se tri oblika svojine koja su međusobno ravnopravna: privatna, zadružna i javna svojina.

Ukoliko posmatramo citirane norme i uz pomoć jezičkog tumačenja analiziramo značenje reči: „imovine koja je bila u vlasništvu zadruga ili zadružnih saveza“ nedvosmisleno se zaključuje da su titulari prava, odnosno zadruga i zadružni savezi, posle 1. jula 1953. godine morali biti nosioci prava svojine nad njom.

Drugi poseban uslov za pokretanje postupka na osnovu člana 95. Zakona o zadrugama je činjenica da je prenos imovine koja je bila u svojini zadruga izvršen „bez naknade“. Jezičkim tumačenjem izraza „bez naknade“, zaključuje se da vrsta i visina naknade nisu definisane zakonom kao posebni uslovi, pa je logički zaključak da uslov nije ispunjen ukoliko je predmetna imovina prenetu korisniku teretnim pravnim poslom. Davanje određene činidbe, naknade ili vrednosti od strane korisnika kome je imovina prenetu isključuje mogućnost kasnijeg povraćaja.

Treći poseban uslov koji je postavljen u članu 95. Zakona o zadrugama je činjenica da je prenos imovine izvršen na treće lice koga zakonodavac naziva terminom „korisnik“. Jezičkim tumačenjem ovog izraza jasno se zaključuje da zakonodavac ne normira društveni odnos u kome je imovina prenetu drugom licu u svojinu, već isključivo licu koje ima pravo korišćenja, dakle, licu

## ■ Analiza primene Zakona o zadrugama

koji na predmetnoj imovini raspolaže određenim pravima koja su uža od prava svojine. Pravo korišćenja se istovetno upisuje i u javne knjige kao podatak koji označava da lice koje je upisano na nepokretnosti nema pravo svojine na istoj, već samo koristi imovinu po određenom osnovu. Ukoliko analiziramo smisao jezičkog tumačenja pojma „korisnik“ u kontekstu vremena u kojem je donet Zakon o zadrugama, terminološki je pravljena jasna razlika između privatne i društvene svojine.

Prethodna tri uslova koja su stipulisana u članu 95. ukoliko se kumulativno ispune dovode do „vraćanja“ predmetne imovine na korišćenje zadruzi iste vrste čija je imovina nekada bila ili zadružnom savezu koji vrši funkciju zadružnih saveza čija je imovina bila. Termin „vraćanje“ upućuje na činjenicu da je imovina prethodno pripadala onome kome se vraća. Zakonodavac iako ne koristi jezičku odredbu koja će označavati pravni sled ili kontinuitet u poslovanju nekadašnje zadruge ili zadružnog saveza koji je bio vlasnik imovine, pojmom „vraćanje“ se ukazuje na postojanje određene veze sa nekadašnjom zadrugom. „Vraćanje“ opisuje niz činjenica u sledu koje moraju postojati da bi do vraćanja došlo: da je imovina bila nečija, da je prestala to da bude i da je ponovo postala njegova. U suprotnom bi davanje predmetne imovine trećem licu kome ta imovina nikada nije pripadala, predstavljalo poklon, a ne vraćanje.

Ipak, zakonodavac predviđa da se imovina može vratiti zadruzi iste vrste čija je imovina bila, a ukoliko takve nema, onda zadruzi iste vrste koja „posluje na području“ na kome je poslovala zadruka koja je bila vlasnik imovine. Terminološki široko postavljeni kriterijumi koji se odnose na subjekta kome se vraća imovina, nalažu da je potrebno da razmotriti pravu nameru zakonodavca. Subjekt kome se imovina vraća mora biti pravno lice koje je organizovano kao zadruka iste vrste ili zadruge koja je bila vlasnik imovine, ili koja posluje na području gde je poslovala zadruka čija je imovina bila. Dakle, ako nema zadruge, odnosno zadružnog saveza koje je nekada bilo vlasnik imovine, onda se može vratiti isključivo zadruzi ili zadružnom savezu koji posluje na području na kome je poslovala zadruka, odnosno koji vrši funkciju zadružnog saveza. Poslovanje bi se se moralo dokazati obavljanjem delatnosti koja je karakteristična za zadruge i ta delatnost se mora obavljati pre podnošenja zahteva, što sprečava moguće fiktivne zadruge da zahtevaju besplatno dodeljivanje imovine.

Članom 96. Zakona o zadrugama definisano je da se zahtev za povraćaj imovine može podneti „pravnom licu kome je imovina prenet bez naknade, odnosno njegovom pravnom sledbeniku“. Uočavamo da je zakonodavac postavio uslov sledbeništva za obveznika vraćanja imovine, koji kao i podnosilac zahteva mora biti pravno lice, a u situaciji da se kada je došlo do promene pravnog lica koje je bilo korisnik predmetne imovine, zahtev se može uputiti pravnom licu koje je u potpunosti preuzelo prava i obaveze svog prethodnika.

Vremenski period u kome se zahtev može podneti je važno normativno ograničenje, koje je prvobitno bilo vrlo široko postavljeno, ali je kasnije ograničeno. Zakonodavac precizira u članu 96. Zakona o zadrugama rok u kome se zahtev može podneti. Pravno lice kome je upućen zahtev za vraćanje u roku od 60 dana može da postigne sporazum o vraćanju imovine sa zadrugom ili zadružnim savezom koji je podnosilac zahteva. Ukoliko do sporazuma ne dođe otvara se mogućnost za pokretanje upravnog postupka u roku od 2 godine od stupanja na snagu zakona ili u roku od 2 godine od dana formiranja novoosnovane zadruge. Dakle, zakonodavac ostavlja podnosiocu zahteva dva roka u kojima može podneti blagovremeni zahtev za vraćanje imovine, subjektivni i objektivni. Ukoliko se zahtev ne podnese do 1998. godine kada ističu 2 godine nakon donošenja Zakona o zadrugama, onda podnosilac ima mogućnost da pokrene upravni postupak nakon isteka 2 godine od dana formiranja novoosnovane zadruge.

Članom 97. zakonodavac predviđa mogućnost da se „obeštećenje“ zadruge koja je imala svojinu na predmetnoj imovini izvrši povraćajem te imovine, s tim da ukoliko to nije moguće izvršiće se plaćanje u novcu prema „prometnoj vrednosti imovine“, što bi jezički odgovaralo terminu „tržišnoj vrednosti imovine“. Ovako definisan član 97. Zakona o zadrugama nedvosmisleno ukazuje da odnos na koje se primenjuju članovi 95-97. Zakona mora biti odnos u kome je nekome (zadruzi) nešto nepravredno oduzeto jer se samo u tom slučaju može dozvoliti obeštećenje. U suprotnom, ukoliko bi se „obešteto“ subjekat koji nije bio vlasnik te imovine davanjem odnosno poklanjanjem imovine u svojinu ili isplatom tržišne vrednosti imovine u novcu radilo bi se o neosnovanom obogaćenju koje bi predstavljalo ogromnu pravnu nepravdu i kojim bi se rušila prana logika svojinsko pravnih odnosa.

### Ciljno tumačenje odredbi člana 95-97. Zakona

Zadatak tumačenja pravne norme ne završava se samo na utvrđivanju njenog jezičkog značenja, već se primenom metode ciljnog tumačenja u kontekstu vremena kada je donešena, pokušava iznaći prava namera zakonodavca da upotrebljenim rečima i izrazima postigne odgovarajući cilj i svrhu u društvenim odnosima, što smo već skrenuli pažnju u prethodnim odredbama.

Član 95. Zakona o zadrugama dao je mogućnost novoosnovanim zadrugama da u roku od dve godine od osnivanja zahtevaju pred opštinskim organima uprave vraćanje imovine koja je bila u vlasništvu zadruga posle 1. jula 1953. godine, a koja je bez naknade prenet na druga pravna lica – korisnike, koji nisu zadruge, pod uslovom da podnesu zahtev za vraćanje imovine sadašnjem imaocu, a nakon toga i nadležnom organu. Važećim Zakonom o zadrugama propisano je da će se postupci koji nisu pravosnažno rešeni po ranijim zakonima okončati po zakonu koji je važio u vreme pokretanja postupka. U prvom stepenu o zahtevu odlučuje opštinski organ, a u drugom stepenu za vraćanje zadružne imovine odlučuje Ministarstvo finansija.

Imajući u vidu da postoji veliki broj upravnih postupaka u kojima organi državne uprave odlučuju o zahtevima za vraćanje imovine koja je upisana kao privatna svojina kompanija koja su imovinu mahom stekle kroz postupke pretvaranja društvene svojine u privatnu i kroz privatizaciju na osnovu važećih zakona i u propisanim postupcima, nesumnjivo je jasna neophodnost i hitnost razjašnjenja nejasnih zakonskih odredbi kako bi se sprečila neosnovana primena spornih članova i kako bi se otklonila svaka pravna nepravda koja bi neosnovanom primenom mogla biti naneta zakonitim privatnim vlasnicima imovine. U praksi su zahtevi za povraćaj imovine ulagani i u postupku stečaja protiv stečajnog dužnika gde predlagač traži izlučenje svojih prava u smislu zakona koji uređuje stečajni postupak.

Iz prethodno citiranih odredbi članova 95-97. Zakona o zadrugama nedvosmisleno proizilazi da je cilj podnošenja zahteva za povraćaj imovine ispravljanje neke nepravde koja je ranije učinjena. Ako nepravde nije bilo, ne može se ni zahtevati vraćanje imovine, niti obeštećenje u novcu. Primer za to bi bile situacije, da je neko prvobitno dobio imovinu na uživanje i bez naknade, pa je tu imovinu preneo na drugo pravno lice takođe bez naknade, onda bi vraćanje imovine moglo isključivo da bude onome kome je imovina izvorno i oduzeta.

Kroz različite vremenske periode razlikovala su se ustavna i zakonska rešenja za mogućnosti sticanja zadružne imovine. Zadruge se u periodu od 1946. do 1953. mogle da stiču zadružnu imovinu. Od 1953. godine, *sui generis* zadrugarstvo se ukida. Tako, Uredbom iz 1953. godine omogućeno je da se zadruge što brže pretvaraju u poljoprivredne organizacije, odnosno,

## ■ Analiza primene Zakona o zadrugama

poljoprivredna dobra koja će se bazirati na društvenim sredstvima kojima upravljaju članovi radnog kolektiva dosledno socijalističkoj organizaciji rada i raspodeli prema uloženom radu i ostvarenom učinku (društvena svojina).

Kasnijim Uredbama o zemljičnim zadrugama iz 1954, 1956. i 1961. godine uvodi se radničko samoupravljanje u zadruge, čime se potpuno odvajaju od klasičnog oblika zadrugarstva koje se zasniva na privatnoj i ličnoj svojini i postaju radne organizacije socijalističkog tipa.

Konačno, Ustav donet 1963. godine u članu 17. izričito sve zadruge svrstava u radne organizacije što znači da se na status, oblik organizovanja i upravljanja zadrugom primenjuju propisi o radnim organizacijama. Ovim Ustavom je određen rok da se svi propisi zadrugarstva u roku od dve godine moraju uskladiti sa Ustavom što znači da se zadruge moraju prevesti u status radnih organizacija. U periodu između 1963. i 1988. godine sredstva koja su zadruge kao privredne organizacije koristile za proizvodnju mogla su biti samo u društvenoj svojini, znači nije bilo sticanja zadrugne svojine, dok se poljoprivredno zemljište koje je obrađivano od strane zemljičnika moglo biti njihova privatna svojina. Od 1988. godine, kada je donet amandman na Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, zadrugna imovina ponovo predviđena kao jedan od osnovnih oblika svojine i kao takva upisivala u javne knjige.

### **Analiza članova 95-97. Zakona u kontekstu Ustava Republike Srbije (član 58.) i Zakona o svojinsko-pravnim odnosima (član 8.)**

Razvoj zadruga i zadrugnih saveza u Srbiji je prolazio kroz različite faze. Poljoprivredne zadruge pre Drugog svetskog rata su bile veoma napredne, a zadrugari su bili cenjeni u društvenom životu seoskih sredina. Proces uspešnog razvoja zadruga je prekinut ratom, ne samo zbog činjenice da su zadrugari masovno odlazili u borbu, već se nakon rata status zadruga promenio naročito u pogledu imovinskih prava koja su im se priznavala. Nakon Drugog svetskog rata zadrugni pokret u Srbiji se transformiše u seljačke radničke zadruge koje nisu dugo funkcionisale po zamišljenom principu, jer nisu doprinele preobražaju sela i privrede, pa su reorganizovane, ali je koncept društvene svojine nad imovinom koju koristi zadruga ostao.

*Amandmanima na Ustav SFRJ iz 1988. godine i donošenje Zakona o zadrugama 1990. godine, država je učinila zaokret u nameri da afirmiše rad i poslovanje zadruga, tako što je zakonom omogućila vraćanje imovine nekadašnjim zadrugama, odnosno njihovim pravnim sledbenicima. Donošenjem Zakona o zadrugama iz 1996. godine, zakonodavac ide korak dalje, i omogućava „vraćanje“ zadrugne imovine i novoosnovanim zadrugama.*

Ovim zakonom država je krajnje nesrećno pokušala reklo bi se novu reformu zadrugarstva na način koji je napravio problem i zadrugama i postojećim privatnim vlasnicima imovine koja je predmet njihovih zahteva, u prvom redu privatizovanih preduzeća koji traje i danas. Nakon što su uočene zloupotrebe u primeni zakona od strane zadruga, nadležni državni organi predmete za vraćanje imovine nastoje da prebacuju predmet sa jednog na drugi stepen i nazad, libeći se da donesu konačnu odluku. U krajnjem ishodu, ukoliko bi zahtevi tih zadruga bili pravosnažno usvojeni, u predmetnim postupcima organi uprave bi po osnovu čl. 95-97 Zakona o zadrugama oduzeli zakonito stečenu privatnu svojinu.

S tim u vezi, Ustav kao najviši pravni akt i korektivni faktor svih propisa koji su manje pravne snage ustanovljava u članu 58. da je pravo svojine neprikosnovo, a jemči se Ustavom Republike Srbije na sledeći način:

*„Jemči se mirno uživanje svojine i drugih imovinskih prava stečenih na osnovu zakona“*

Stav 2 istog člana dalje propisuje:

*„Pravo svojine može biti oduzeto ili ograničeno samo u javnom interesu utvrđenom na osnovu zakona, uz naknadu koja ne može biti niža od tržišne“*

Naime, Ustavom Republike Srbije predviđeno je oduzimanje privatne svojine pod jasno definisanim uslovima i isključivo uz naknadu tržišne vrednosti zemljišta.

Zakon o osnovama svojinsko-pravnih odnosa u članu 8. predviđa:

*„Pravo svojine se može oduzeti ili ograničiti u skladu sa Ustavom i zakonom“*

Iz navedenog sledi da se prema odredbama Ustava Republike Srbije i Zakona o osnovama svojinsko-pravnih odnosa, pravo svojine može oduzeti isključivo: 1) kada je to izričito propisano zakonom, 2) u javnom interesu utvrđenom na osnovu zakona, i 3) uz naknadu koja ne može biti niža od tržišne. Ova tri principa predstavljaju osnov zaštite prava i interesa vlasnika.

Jedini propis našeg pravnog poretka kojim su implementirani Ustavom postavljeni uslovi za oduzimanje privatne svojine je Zakon o eksproprijaciji. Odredbama ovog zakona predviđena je mogućnost oduzimanja svojine pod tačno preciziranim uslovima, pa Zakon predviđa da do eksproprijacije može doći ukoliko je prethodno utvrđen (i) javni interes, odlukom Vlade ili posebnim zakonom i uz (ii) obaveznu isplatu naknade na ime tržišne vrednosti eksproprijisane nepokretnosti.

Za razliku od Zakona o eksproprijaciji, gde je eksplicitno dato pravu organu uprave da odlučuje o oduzimanju privatne svojine uz odgovarajuću naknadu, čak i na prvo čitanje zakonskih normi, bez upuštanja u dublje tumačenje, jasno je da postupak predviđen Zakonom o zadrugama ne ispunjava gore navedena ustavna načela:

- Oduzimanje se ne vrši u javnom interesu;
- Oduzimanje se vrši bez naknade tržišne vrednosti;
- Oduzimanje se ne može vršiti nad privatnom imovinom jer je suprotno Ustavu i Zakonu.

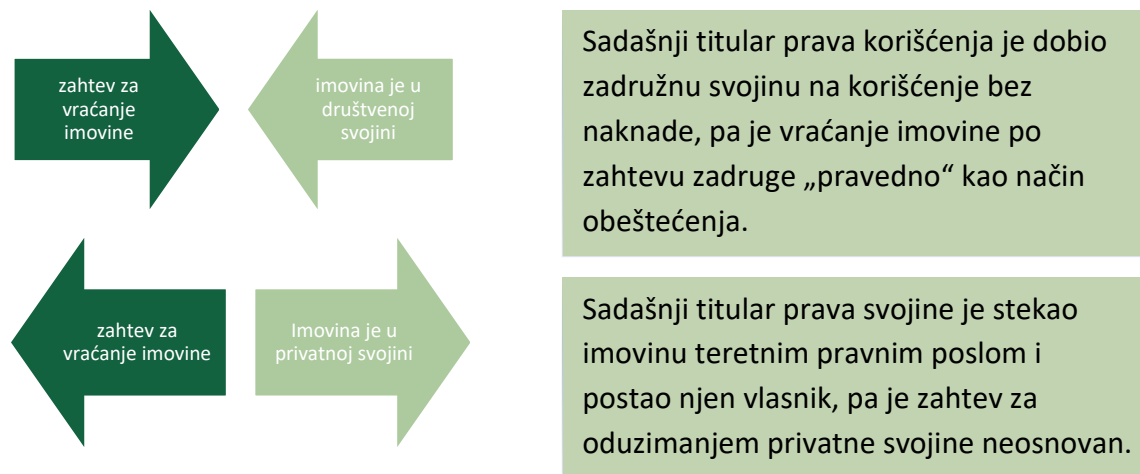
U konkretnom slučaju Zakon o zadrugama ne predviđa obavezu isplate naknade za oduzetu imovinu iz čega proizilazi da zakonodavac, pri donošenju ovakvog zakonskog rešenja nije precizno regulisao slučaj oduzimanja svojine od privatnog vlasnika, pa bi primena članova 95-97 Zakona na imovinu koja je privatna svojina bila nesumnjivo protivna Ustavu. U prilog navedenom je i opšte načelo propisano članom 20. Ustava Republike Srbije:

*„Pri ograničavanju ljudskih i manjinskih prava, svi državni organi, dužni su da vode računa o suštini prava koje se ograničava, važnosti svrhe ograničenja, prirodi i obimu ograničenja, odnosu ograničenja sa svrhom ograničenja i o tome da li postoji način da se svrha ograničenja postigne manjim ograničenjem prava.“*

## ■ Analiza primene Zakona o zadrugama

U skladu sa gore iznetim, zaključuje se da je zakonodavac donošenjem ovakvog zakonskog rešenja želeo da reguliše slučajeve kada se imovina u zadružnom vlasništvu besteretno prenosi na treće lice koje nije zadruga, a koje ima pravo da tu imovinu samo koristi. Pravno lice kome je imovina pripala po pravilu kao društvena svojina, vratiće je *ex aequo et bono*, ukoliko je bez naknade i dobijena. Međutim pravno lice koje je kupilo imovinu ili na drugi način steklo privatnu svojinu nad imovinom uz naknadu mora biti zaštićeno od bilo kakvog uzurpiranja koje nije u skladu sa gore citiranim odredbama Ustava i Zakona o osnovama svojinskopravnim odnosima.

Dakle, posledice podnetih zahteva za vraćanje zadružne imovine u zavisnosti od vrste prava koja ima sadašnji titular mogu imati različite posledice:



### **Analiza problema koji je nastao usled primene članova 95-97. Zakona o zadrugama**

Prema Zakonu o zadrugama na osnovu članova 95. i 96. proklamovano je pravo novoosnovanim zadrugama da u roku od dve godine od svog osnivanja zahtevaju pred opštinskim organima uprave vraćanje imovine koja je nekada (posle 1. jula 1953. godine) bila u vlasništvu zadruga i koja je bez naknade prenet na druga pravna lica – korisnike, koji nisu zadruge.

Važeći Zakon o zadrugama je stupio na snagu 2015. godine i ukinuo je mogućnost podnošenja novih zahteva, ali je ostao otvoren problem u pogledu započetih postupaka po ranijem zakonu (na osnovu članova 95. i 96.) koji još uvek nisu pravosnažno okončani. Kako zakonodavac prilikom donošenja spornih zakonskih normi nije imao u vidu predstojeću privatizaciju društvenog kapitala, pa se u kontekstu rešavanja po zahtevima zadruga i zadružnih saveza nije precizno odredio naročito šta su posledice sprovođenja postupka privatizacije društvenog kapitala i pretvaranja društvene svojine u privatnu, takvo postupanje ostavilo je prostora novoosnovanim zadrugama da ekstenzivnim tumačenjem ovih članova pronalaze prostor za nezakonito sticanje imovine ogromne vrednosti.



## ■ Analiza primene Zakona o zadrugama

U periodu u kome je nastala ova analiza još uvek se vode brojni upravni postupci po podnetim zahtevima zadruga. Organi državne uprave, u velikom broju predmeta, upuštaju se u odlučivanje o oduzimanju poljoprivrednog zemljišta i objekata u vlasništvu privatnih kompanija radi „vraćanja“ imovine zadrugama, bez obaveze plaćanja bilo kakve naknade zakonitim vlasnicima. Ovi postupci traju godinama, bez izgleda da će se uskoro rešiti, odnosno da će biti uspostavljena jednoobrazna praksa po ovom pitanju. Postoji neujednačena praksa postupajućih organa i sudova sa tendencijama da se ne prepozna ozbiljnost problema i evidentna posledica da se dugogodišnjim postupanjem u upravnim postupcima po zahtevima za oduzimanjem privatne svojine i usvajanjem ovako postavljenih zahteva zadruga nesumnjivo zadire u rušenje ustavno-pravnih načela i principa.

Vlasnici imovine čiji se povraćaj traži uglavnom su istu stekli kroz postupak privatizacije sticanjem društvenih preduzeća čiji je kapital i predmetna imovina. Privatizacija nesumnjivo podrazumeva da je reč o teretnom sticanju imovine, u skladu sa tada važećim propisima, konkretno Zakonom o pretvaranju društvene svojine na poljoprivrednom zemljištu u druge oblike svojine i propisima o privatizaciji. Izvršene procene vrednosti imovine i razgraničenja za potrebe privatizacije potvrđena su i od strane drugih nadležnih organa kao što su Republički geodetski zavod i Ministarstvo poljoprivrede. Nakon privatizacije zemljište koje je ranije bilo upisano u javne knjige kao društvena svojina upisano je u katastar kao privatna svojina pravnih lica. Sam postupak privatizacije i upis privatne svojine po tom osnovu nisu osporeni nijednim aktom državnih organa i sudova.

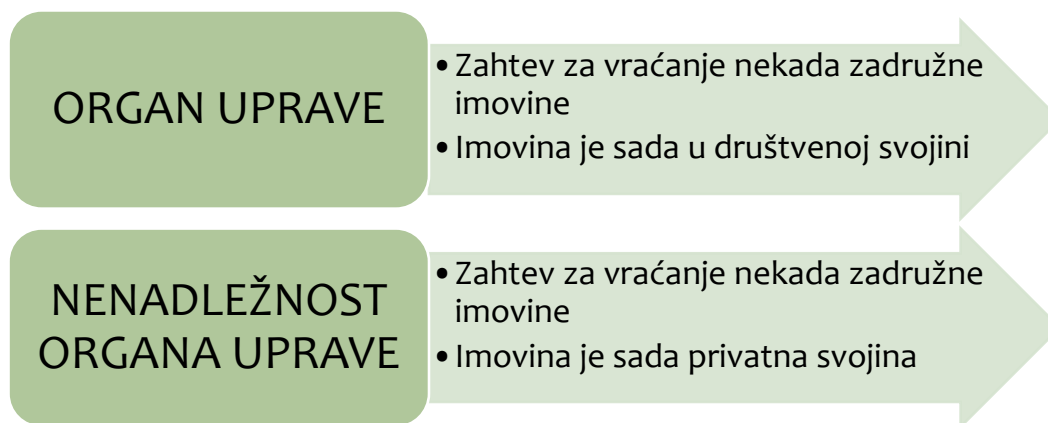
O zahtevima za vraćanje koji su podneti protiv privrednih društva koja su stekla pravo svojine nad imovinom, po pravilu se raspravlja i pred Upravnim sudom (nakon čega se predmeti vraćaju na prvi stepen), što otežava i blokira poslovanje društava, jer im je pravo raspolaganja nad imovinom ograničeno. Postojanje ovih postupka koči dalje investicije, a banke ne žele da upisuju hipoteke na imovini, pa je nemoguće obezbediti adekvatno sredstvo obezbeđenja i dobiti plasman od banke bilo kao kredit ili garanciju, što samo poslovanje ovih društava dovodi u pitanje i čini ih manje konkurentnim na tržištu. Samim tim privredna društva koja su vlasnici predmetne imovine trpe ogromnu štetu u vidu izmakle dobiti koju bi adekvatnim tržišnim upravljanjem ostvarila i korišćenjem imovine kao poslovnog resursa.

Postojeća situacija stvara nedopustivu pravnu nesigurnost, stranke se upuštaju u postupak zbog problema na koji smo ukazali, a nadležni organi neujednačenim tumačenjem odredbi Zakona donose različite odluke, uključujući i one suprotne Ustavu Republike Srbije i važećim propisima Republike Srbije o oduzimanju privatne imovine, koje se opet ukidaju, a postupci traju u nedogled. Zatečena situacija dovodi do sistemskog urušavanja osnovnih prava i sloboda na kojima počiva naš pravni sistem i na kojima se proklamuju i štite međunarodne konvencije koje smo ratifikovali i učinili delom našeg pravnog sistema.

Odluke opštinskih organa uprave, Ministarstva finansija, kao i Upravnog suda u ovim postupcima su nekonzistente, iako je reč o slučajevima koji se zasnivaju na istim (ili u velikoj meri sličnim) činjenicama. Takođe, čak u istim predmetima, isti organi su donosili potpuno različite odluke iako su činjenice na osnovu kojih su odlučivali sve vreme nepromenjene.

## ■ Analiza primene Zakona o zadrugama

U cilju ujednačenja prakse i donošenja odluke kojom se na efikasan način štiti zakonito stečena privatna svojina, nekoliko pravnih lica su pred Ministarstvom finansija podnela vanredni pravni lek - Predlog za oglašavanjem rešenja ništavim, kojim su tražila da se važeća rešenja opštinskih uprava i Ministarstva finansija doneta u postupcima po zahtevu za vraćanje imovine po članu 95. Zakona, oglase ništavim zbog nenadležnosti organa uprave da o njima odlučuju, jer je reč o zemljištu u njihovoj privatnoj svojini. Praksa drugostepenog organa je zauzela stav u pogledu nenadležnosti organa uprave, pa je već u pet postupaka Ministarstvo prihvatilo, oglašavalo ništavim svoje ranije odluke kao i odluke prvostepenih organa, a što je potvrđeno i od strane Upravog suda.



Dakle, u nekim odlukama Ministarstva finansija odbacuje se zahtev za vraćanje imovine u slučajevima u kojima se zahtev odnosi na imovinu u privatnoj svojini. Počev od 2014. godine pa do sada, pravna lica su se kako samostalno, tako i zajednički više puta svojim dopisima obraćala različitim državnim organima: Predsedniku Vlade, različitim ministarstvima i nadležnim institucijama u Evropskoj uniji, ambasadama u Republici Srbiji imajući u vidu da su privatni vlasnici koji su stekli privatnu svojinu na imovini čiji se povraćaj traži i strani investitori. Pitanje je postavljeno i pred Evropskim parlamentom 2018. godine.

### Lice koje po Zakonu može podneti zahtev za vraćanje zadružne imovine (aktivna legitimacija)

Ukoliko se ponovo osvrnemo na načelo pravednosti, slažemo se da je bez sumnje pravedno vratiti ono što je oduzeto onome kome je oduzeto. Ukoliko je imovina nekada bila u svojini zadruga, i prenetu je bez naknade na lice koje nije zadruga, logično je da se ta imovina vrati u svojinu te zadruga, ili njenog pravnog sledbenika. Zakonodavac daje aktivnu legitimaciju za podnošenje zahteva i zadruzi iste vrste koja posluje na području na kome je poslovala zadruga koja je bila vlasnik imovine čiji se povraćaj traži, odnosno zadružnom savezu koji vrši funkciju zadružnog saveza, odnosno saveza zadruga čija je imovina bila. Ukoliko bi primenjivali ovakvu pravnu formulaciju, što pojedinci u praksi i čine, dovoljno bi bilo formirati novu zadrugu na području gde je ranije bila registrovana zadruga i ta je zadruga mogla zahtevati povraćaj imovine na kojoj nikada nije imala nikakvo pravo, samo zato što se osnovala na području koje je nekada pripadalo zadruzi koja više ne postoji.

U članu 95. Zakona o zadrugama kaže se da zahtev za vraćanje imovine može podneti zadruga iste vrste, odnosno zadružni savez koji vrši funkciju zadružnih saveza čija je imovina bila.

U članu 2. istog Zakona navodi se koje mogu biti vrste zadruga: zemljoradničke - opšte i specijalizovane (žitarske, voćarske, vinogradarske stočarske, pčelarske, domaće radinosti i sl.),

## ■ Analiza primene Zakona o zadrugama

stambene, potrošačke, zanatske, zdravstvene, omladinske, studentske i učeničke, kao i druge vrste zadruga za proizvodnju, promet robe i vršenje usluga i kao štedno-kreditne zadruge. Dakle, prvi uslov za subjekat koji podnosi zahtev je da bude organizovan kao zadruga iste vrste, odnosno zadružni savez koji vrši funkciju zadružnog saveza koji je nekada bio vlasnik imovine.

Dodatno, potrebno je ispuniti drugi uslov za koji smatramo da je diskutabilan sa stanovišta pravne sigurnosti. Zakonodavac daje mogućnost zadruzi iste vrste da podnese zahtev za vraćanje imovine po naizgled jednim jednim uslovom: da posluje na području na kome je poslovala zadruga koja je bila vlasnik imovine čiji se povraćaj traži. Međutim, reč „vraćanje“ ukazuje da aktivnu legitimaciju ipak može imati samo zadruga ili zadružni savez koji ima pravni kontinuitet sa ranijom zadrugom. Iako pravni kontinuitet nije uslovljen u verziji Zakona o zadrugama koja uvodi odredbe o vraćanju imovine na osnovu članova 95-97, skrećemo pažnju na odluku Vrhovnog kasacionog suda Rev 2377/2017 od 23.5.2018. koja navodi da je činjenica nepostojanja pravnog kontinuiteta ipak od značaja za rešavanje zahteva za vraćanje imovine. Takođe ukazujemo i na višegodišnju praksu Upravnog suda koja zahteva pravni kontinuitet sa ranije postojećom zadrugom.

Postoje dva kruga potencijalnih podnosioca zahteva. Prvi krug čine zadruge koje imaju pravni kontinuitet sa nekadašnjom zadrugom. Dakle, traži se postojanje veze između nekadašnje zadruge ili zadružnog saveza i subjekta koji podnosi zahtev. Međutim krug potencijalnih podnosioca zahteva za vraćanje imovine zakonom je proširen, tako da drugi krug čine zadruge gde se kao jedina veza između ranije zadruge ili zadružnog saveza zahteva teritorijalna veza, odnosno da podnosilac zahteva posluje na području na kome je nekada bila zadruga, odnosno zadružni savez. Iz ovoga proizilazi da svaka novoosnovana zadruga iste vrste kao i zadruga koja je bila vlasnik imovine može podneti zahtev za vraćanje imovine ukoliko se nalazi na području gde je ranije bila zadruga, bez obzira što se zadruga koja je podnosilac zahteva osnovala samo za svrhu da iskoristi zakonsku mogućnost (bez obavljanja zadružne delatnosti) za sticanje imovine koja joj pravno ni faktički nikad nije ni pripadala.

U izvesnom broju predmeta nadležni organ koji je odlučivao o zahtevu zadruge zahtevao je dokazivanje pravnog sledbeništva sa ranijom zadrugom čak iako je bio ispunjen teritorijalni uslov, što ukazuje da su i nadležni organi tumačili predmetne odredbe kao vid „vraćanja imovine i obeštećenja“ koja je „oduzeta“ ranijim zadrugama, odnosno preneti na druga lica bez naknade. S druge strane, citirana odredba mogla bi da se tumači da zadruga, odnosno zadružni savez koji je podnosilac zahteva, ako nije raniji vlasnik imovine čije vraćanje traži, mora u postupku po zahtevu za „vraćanje“ imovine da dokaže da je u momentu podnošenja tog zahteva već poslovala u delatnosti karakterističnoj za zadruge, odnosno zadružne saveze iste vrste i to na teritoriji zadruge, odnosno zadružnog saveza čije je to imovina bila. S tim u vezi, poslovanje u konkretnoj delatnosti u periodu pre podnošenja zahteva podnosilac zahteva bi trebalo da dokaže svojom poslovnim i finansijskom dokumentacijom, a da je poslovaao na teritoriji na kojoj je poslovala zadruga, odnosno zadružni savez čija je to imovina bila, dokazuje dokazima o svojini, odnosno državini nepokretne imovine na toj teritoriji, otkupu poljoprivrednih proizvoda na toj teritoriji i sl.

U suprotnom bi zakonski izraz „novoosnovana zadruga“ iz člana 96. stav 2 Zakona o zadrugama, koji je u Zakonu upotrebljen da bi se odredio rok za podnošenje zahteva u odnosu na zadruge i zadružne saveze koji su osnovani i otpočeli su sa poslovanjem nakon usvajanja Zakona, mogao biti protumačen tako da je namera bila da se omogući podnošenje zahteva i zadrugama i zadružnim savezima koji su osnovani isključivo radi potraživanja imovine koja je predmet „vraćanja“, a ne i

## ■ Analiza primene Zakona o zadrugama

radi obavljanja delatnosti zadruge, odnosno zadružnog saveza, što svakako nije bio cilj donošenja Zakona.

Imajući u vidu da zadruge i zadružni savezi obavljaju različite delatnosti, odredbe čl. 95-97. Zakona treba razumeti i tako da zadruge ne mogu potraživati imovinu bivših zadružnih saveza, odnosno saveza zadruga, kao i da zadružni savezi ne mogu potraživati imovinu bivših zadruga, jer je ta imovina specifična i služi za obavljanje jedne ili druge delatnosti.

**Analiza članova 95. i 96. u kontekstu nadležnosti opštinskih organa uprava da odlučuju u postupcima koji se odnose na zemljište u privatnoj svojini (pod kojim uslovima i u kojim slučajevima su organi uprave nadležni da odlučuju o privatnoj svojini, da li se pitanje svojine na nepokretnostima (koje je pravnosnažno rešeno od strane zemljišno-knjižnog suda, odnosno nadležnog katastra) može posmatrati kao prethodno pitanje u upravnom postupku o kome može da odlučuje samostalno organ uprave).**

Stvarna nadležnost za rešavanje po zahtevu za vraćanje imovine je regulisana kogentnim zakonskim normama. Upravne organe obavezuje načelo zakonitosti rada u užem smislu te reči, što podrazumeva da u svom radu isključivo vezani onim što je izričito navedeno u Zakonu i što mu po zakonu daje ovlašćenja da neku stvar rešava kao upravnu.

Upravni organ osim što je dužan da utvrdi svoju stvarnu nadležnost po podnetom zahtevu za vraćanje imovine, dužan je da vodi računa o pravnoj prirodi svakog drugog pojedinačnog zahteva u toku postupka i granicama svojih ovlašćenja.

Imajući u vidu gore navedeno, kao i poslednje odluke nadležnih organa, dovedeno je u pitanje rešavanje zahteva za vraćanje imovine koja se nalazi u privatnoj svojini imajući u vidu da je privatna svojina po ustavnim odredbama neprikosnoveni i ne može biti predmet zahteva za vraćanje, posebno ne u postupku u kome se odlučuje od strane upravnih organa, jer oduzimanje privatne imovine je moguće ukoliko je je to izričito predviđeno zakonom. Stvarna nadležnost organa uprave može se zasnovati samo u slučaju kada se zahtev za vraćanje odnosi na lice koje je korisnik imovine (imovina se nalazi u momentu donošenja odluke u društvenoj svojini) i kome je imovina preneti na korišćenje bez naknade, pa je prilikom zasnivanja stvarne nadležnosti organ uprave dužan da u svakom trenutku postupi u okvirima koji podrazumevaju ispunjenje tri uslova u pogledu imovine koja je predmet upravnog postupka.

Imajući u vidu da se zahtevi za vraćanje imovine podneti od strane zadruga odnose na imovinu koju se privatne kompanije stekle u privatnu svojinu kroz neki od postupaka privatizacije ili u stečajnom i izvršnom i na drugi način, postavlja se pitanje mogućnosti oduzimanja zakonito stečene privatne svojine. Privatna svojina spada u red osnovnih ljudskih prava koja su u civilizacijskoj tekovini dostigla stepen garancije i nepovredivosti, a među kojima je i pravo nepovredivosti privatne svojine. Šta više, privatni vlasnik od koga bi primenom člana 95. Zakona o zadrugama bila oduzeta imovina mogao bi da se obrati za pravnu zaštitu kako domaćim tako i međunarodnim organima i da u odgovarajućem postupku radi zaštite prava garantovanih Ustavom i međunarodnim konvencijama zasigurno u svojim zahtevima uspe.

Osetljivost predmeta postupka, mogućnost zloupotreba i narušavanja neprikosновенosti privatne svojine, dodatno treba da pozove na budnost organe uprave prilikom odlučivanja. U slučaju zahteva koji se odnosi na vraćanje imovine u privatnoj svojini, drugostepeni organ je u nekoliko svojih odluka istakao da zahtev za vraćanje zadružne imovine za koji su kao nadležni određeni upravni organi na osnovu Zakona o zadrugama, ne može primenjivati na privatnu svojinu, već isključivo na imovinu koja je u režimu korišćenja, odnosno na imovinu koja se nalazi u društvenoj svojini. Ovo stanovište je potvrđeno od strane Upravnog suda u predmetu br. III-4U br. 327/15 od 10.02.2017. godine.

Upravni sud u obrazloženju citirane presude navodi:

*„Odredbom člana 257, stav 1, tačka 1) Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni list SRJ“, br. 33/97 i 31/2001, „Službeni glasnik RS“ br. 30/2010) propisano je da se ništavim oglašava rešenje koje je u upravnom postupku doneseno iz stvari iz sudske nadležnosti ili u stvari o kojoj se uopšte ne može rešavati u upravnom postupku. Odredbom člana 258, stav 1 Zakona propisano je da se rešenje može u svako doba oglasiti ništavim po službenoj dužnosti ili po predlogu stranke ili državnog, odnosno javnog tužioca.*

*Imajući u vidu citiranu zakonsku odredbu i utvrđenu činjenicu da je obaveznik vraćanja Poljoprivredna proizvodnja „Vojvodina“ AD Sombor predmetno zemljište stekla teretnim pravnim poslom i izvršila upis prava svojine na istom zemljištu, po oceni upravnog suda, pravilnom primenom odredbi člana 257, stav 1, tačka 1) i 258, stav 1 Zakona o opštem upravnom postupku je tuženi organ osporeno rešenje oglasio ništavim rešenje opštinske uprave opštine Odžaci br. 46-40/2012 od 17.12.2012. godine i rešenje Ministarstva finansija i privrede Republike Srbije 07 br. 46-00-00180/2013 od 23.05.2013. godine, jer su ista doneta u stvari iz sudske nadležnosti.*

*Ovo stoga što iz zakonske odredbe člana 95 Zakona o zadrugama proizilazi da se može vraćati samo ona zadružna imovina koja je prenetu korisniku bez naknade, dok imovina koja je u privatnoj svojini ne može biti predmet vraćanja prema navedenoj zakonskoj odredbi. Dakle, Zakon o zadrugama koji predviđa nadležnost upravnih organa za odlučivanje po zahtevu za povraćaj zadružne imovine ne može se primenjivati na imovinu koja je u privatnoj svojini, već isključivo u režimu prava korišćenja.“*

Opštinski organi uprave, kao ni ministarstvo nadležno za poslove finansija ne mogu da preispituju pravnu valjanost akata koji su doneli nadležni organi u vršenju javnih ovlašćenja koja su im zakonom poverena. Samim tim, organi uprave ne mogu i ne smeju da ispituju valjanost ugovora o privatizaciji, rešenja o prodaji imovine i ugovora o kupoprodaji koji je zaključen u postupku stečaja, upis privatne svojine u zemljišne knjige ili katastar, kao ni istinitost javnih isprava. Upravni organ je u skladu sa načelom istinitosti, dužan da uzme kao tačno ono što je drugi nadležni organ utvrdio, potvrdio ili rešio, sve dok nadležni organ ne reši drugačije.

Dakle, upravni organ je dužan da prihvati dokaze u vidu zemljišno-knjižnog uložka ili izvoda iz lista nepokretnosti koji utvrđuju pravo svojine vlasnika. Ne postoji zakonski osnov koji ovlašćuje organ uprave da primenom člana 95. Zakona o zadrugama u upravnom postupku menja svojinsko-pravni status imovine u zakonito stečenoj privatnoj svojini protivno ustavnim i zakonskim načelima o neprikosновенosti iste. Organ uprave nije nadležan da raspravlja o aktima nadležnih organa koji su podneti kao dokaz u upravnom postupku, već je obavezan da ih prihvati.

## Uticaj okončane privatizacije i upisa privatne svojine u javni registar

Privatizacija predstavlja postupak pretvaranja društvenog kapitala u privatnu svojinu. U Srbiji se privatizacija odigrava u talasima od 1989. godine do danas, što je u prethodnim poglavljima detaljno opisano. Od 2001. godine, metod prodaje društvenog i državnog kapitala odabran je sa idejom da se nađu pravi kupci, u smislu onih koji će iz preduzeća koja se privatizuju (ekonomskih resursa) izvući najviše, a s druge strane da obezbede prihode budžetu kroz prihvaćen model privatizacije, gde su socijalni rashodi bili finansirani i iz prihoda od privatizacije.

Nesumnjivo da je privatizacija izvršena uz naknadu, da se sklapao ugovor kojim su dogovarani svi bitni elementi predmetnog postupka transformacije društvene svojine, a na osnovu koga se, zajedno sa drugim dokumentima, u katastru nepokretnosti vršio upis promena oblika svojine na imovini iz društvene u privatnu. Svaki upis privatne svojine je obavezujući, za organ koji donosi odluku, i o njemu organ uprave ne može ponovo da rešava kao o „prethodnom pitanju“. Organ uprave, bilo opštinski organ ili Ministarstvo finansija, ne mogu da cene istinitost javnih isprava, do god su one na snazi, jer za njih važi pretpostavka istinitosti. Isto tako organ uprave nema ovlašćenje da preispituje postupke privatizacije (što je u isključivoj sudskoj nadležnosti), te je vezan okončanim privatizacijama, aktima stečajnog postupka i dr.

Treba imati u vidu da je u sklopu priprema za privatizaciju svako pravno lice bilo dužno da izvrši procenu kapitala koja je uključivala i imovinu društva, na osnovu poslovnih knjiga gde se poljoprivredno zemljište vodilo kao osnovno sredstvo. Pre pokretanja postupka privatizacije, subjekt privatizacije je bio dužan da izvrši razgraničenje, odnosno prepoznavanje različitih oblika svojine na osnovu zakona koji reguliše pretvaranje društvene svojine na poljoprivrednom zemljištu, a u cilju sprovođenja postupka privatizacije. Potvrde o razgraničenju je izdavalo ministarstvo nadležno za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu i u njima je navođena površina zemljišta u društvenoj svojini koje je subjekt privatizacije stekao na osnovu pravnog posla, kao sredstvo za proizvodnju, a koja čini njegov društveni kapital. Navedene potvrde su sačinjavanje na osnovu propisanih obrazaca (E1 P1) koji su sadržavali broj parcele, površinu, osnov sticanja i dr.

Dakle, organ uprave je dužan da o podnetom zahtevu odlučuje na bazi činjenica koje postoje u trenutku donošenja odluke uz obavezu uvažavanja istinitosti javnih isprava, bez obzira kada je pokrenut postupak privatizacije, a njegova odluka se zasniva činjenici ispunjenosti kumulativno propisanih uslova članovima 95-97. Zakona o zadrugama.

## Ko u praksi ima pasivnu legitimaciju u pokrenutim postupcima (od koga se zemljište potražuje)

Pasivnu legitimaciju u postupku po podnetom zahtevu za vraćanje nekada zadružne imovine ima korisnik društvene svojine na koga je bez naknade preneti imovina u vlasništvu nekadašnje zadruge, odnosno njegov pravni sledbenik.

Kao što je napred navedeno, zahtev za vraćanje se ne može uputiti u odnosu na subjekta koji je stekao privatnu svojinu na zakonit način, pa njegovo svojstvo obveznika vraćanja nije održivo u praksi kroz postupak predviđen članom 96. Zakona. Samim tim, upravni organ može odlučivati u korist zadruge u slučaju samo kada se zahtev za povraćaj odnosi na imovinu u društvenoj svojini koju je korisnik (obveznik vraćanja) stekao besteretnim putem.

## Analiza uslova za vraćanje zemljišta predviđenih u članu 95. Zakona o zadrugama i uticaj svojinskopravnog statusa tog zemljišta na obavezu vraćanja

Pravo svojine je stvarno pravo koje se definiše kao najviša pravna i faktička vlast na određenoj stvari, koja omogućava neograničeno korištenje titularu prava u skladu sa propisanim granicama u pozitivnom zakonodavstvu.

Sadržina prava svojine, koje je zagarantovano Ustavom Republike Srbije (čl.58), se sastoji u osnovnim elementima koje svaki titular ima, a to su shodno članu 3. *Zakona o osnovama svojinskopravnih odnosa* (u daljem tekstu: ZOSO)<sup>4</sup>:

- Ovlašćenje držanja,
- Ovlašćenje raspolaganja i
- Ovlašćenje korišćenja odnosno ubiranja plodova.

ZOSO-om je predviđeno ograničenja prava svojine u smislu zabrane zloupotrebe sadržine prava svojine, susedsko pravo i ograničenja u opštem interesu. Članom 8. ZOSO-a je predviđeno da se pravo svojine može oduzeti ili ograničiti isključivo u skladu sa Ustavom i zakonom.

Svojinski status imovine koja je predmet zahteva je prvi bitan uslov koji je potrebno ispuniti da bi se primenjivao član 95. Zakona o zadrugama.

U trenutku stupanja na snagu Zakona o zadrugama (1996. godina) najveći deo srpske privrede nije bio privatizovan, pogotovo ne poljoprivredni sektor, pa je gotovo sva imovina koja je mogla biti predmet vraćanja shodno njegovom članu 95. bila u statusu „prava korišćenja“. Štaviše i da je zakonodavac imao u vidu predstojeću privatizaciju u poljoprivrednom sektoru, izborom termina „korisnik“, zakonodavac je jasno isključio privatnu svojinu kao predmet ovog postupka. S tim u vezi, u trenutku stupanja na snagu Zakona nije bilo prepreke da se ustanovi nadležnost organa opštinske uprave da odlučuje o zahtevima za vraćanje ranije zadružnog poljoprivrednog zemljišta na kome postoji pravo korišćenja.

Ono što u praksi predstavlja problem je činjenica da imovina koja je predmet zahteva za povraćaj u određenim slučajevima nije više u društvenoj svojini, već u privatnoj što izaziva potrebu za dodatnim tumačenjem. Oblast pretvaranja i transformacije društvene svojine u druge oblike svojine regulisana je posebnim zakonima koji regulišu pretvaranje društvene svojine na poljoprivrednom zemljištu u druge oblike svojine: privatizaciju i javnu svojinu.

Po članu 1. Zakona o pretvaranju društvene svojine na poljoprivrednom zemljištu u druge oblike svojine poljoprivredno zemljište u društvenoj svojini koje je pravno lice steklo po osnovu Zakona o agrarnoj reformi i propisima o nacionalizaciji poljoprivrednog zemljišta u državnoj je svojini. Poljoprivredno zemljište u društvenoj svojini koje je pravno lice steklo na osnovu pravnog posla kao sredstvo za proizvodnju društveni je kapital tog preduzeća (član 1. stav 2).

Uslov za privatizaciju zemljišta bio je da ministarstvo nadležno za poslove poljoprivrede i preduzeća koja koriste poljoprivredno zemljište izvrše popis tog zemljišta i izvrše odgovarajuće promene u zemljišnim odnosno drugim javnim knjigama o evidenciji nepokretnosti (član 3). Tek kada se izvrši popis preduzeće može otuđiti ili zameniti poljoprivredno zemljište (čl. 6. i 11.).

<sup>4</sup> Zakon o osnovama svojinskopravnih odnosa ("Sl. list SFRJ", br. 6/80 i 36/90, "Sl. list SRJ", br. 29/96 i "Sl. glasnik RS", br. 115/2005 - dr. zakon)

## ■ Analiza primene Zakona o zadrugama

Kako je to gore detaljno objašnjeno, pre sprovođenja privatizacije obavezno je bilo izvršiti procenu vrednosti kapitala, odnosno utvrditi raspon kapitala i imovine društvenog preduzeća čiji se kapital privatizuje. Poljoprivredno zemljište je u privatizaciji imalo određenu vrednost u okviru procene celokupnog kapitala koji je prodat. Na osnovu izvršene procene vrednosti kapitala donosilo se rešenje o verifikaciji vrednosti osnovnog i ukupnog kapitala društva koje mora steći uslov konačnosti i pravnosnažnosti pre izvršene privatizacije.

U situaciji kada je upravni postupak već bio pokrenut nad imovinom preduzeća koja je predmet privatizacije, a koju je nakon podnošenja zahteva za vraćanje sadašnji vlasnik kupio i stekao u svojinu, postavlja se pitanje da li takva privatna svojina može biti osporena i u kom postupku je osporavanje privatne svojine moguće. Privatna svojina se ne može osporavati niti oduzimati u upravnom postupku i ovaj stav je potvrđen u nekoliko odluka drugostepenih organa, kao i u odluci Ustavnog suda u predmetu UŽ-1450/2011. Treba imati u vidu da Ustav i zakon ne dozvoljavaju oduzimanje privatne imovine osim pod tačno određenim uslovima u jasno propisanom postupku.

Ono što dodatno izaziva oprez je da se zahtev za vraćanje imovine podnosi sa pozivanjem isključivo na Zakon o zadrugama, koji nema eksplicitnu odredbu koja kaže da se na osnovu tog Zakona privatna svojina može oduzeti, pa u tom smislu svi postupajući organi, odredbe člana 95. moraju tumačiti vrlo restriktivno.

S tim u vezi, kako je to gore objašnjeno, istorijski kontekst u kome je usvojen Zakon o zadrugama, ukazuje da je zakonodavac nameravao da zadrugama dodeli imovinu u društvenoj svojini koju su zadrugari nekada „prinudno“ uneli u zadruge a koju im u skladu sa Uredbom iz 1953. godine zadruga nije vratila i koja je naknadno, na osnovu tadašnjih propisa, i bez plaćanja naknade, transformisana u društvenu svojinu. Stoga, predmet vraćanja shodno Zakonu je mogla da bude imovina koja se u trenutku donošenja odluke organa uprave nalazi u režimu društvene svojine, i koja nije vraćena zadrugarima u skladu sa Uredbom iz 1953, ali nikako imovina u privatnoj ili javnoj svojini. Ovome u prilog govori to što je postupak iz člana 96. Zakona dat u nadležnost organu uprave, a ne sudu redovne nadležnosti, koji bi jedini mogao da donosi odluke u sporu između dva lica o pravu svojine na nepokretnostima, stečene po različitim osnovima.

### **Identifikacija slučajeva u vezi primene članova 95-97. Zakona o zadrugama u odnosu na koje se sprovodi analiza**

U cilju pribavljanja podataka o broju predmeta, površini zemljišta koja je „opterećen“ zahtevima za povraćaj i okvirnoj proceni vrednosti imovine čiji se povraćaj traži, NALED je podneo zahtev za informacije od javnog značaja u vezi sa predmetima koji su pokrenuti na osnovu člana 95. je poslat na adrese ukupno 160 jedinica JLS, Ministarstvu finansija i Upravnom sudu. U periodu od aprila do 5. jula 2019. godine na osnovu zahteva za informacije od javnog značaja NALED je prikupljao podatke o zahtevima za vraćanje imovine zadrugama koje su lokalne samouprave primile na osnovu člana 95. i 96. Zakona o zadrugama.

Prema podacima do kojih smo došli na osnovu informacije od javnog značaja:

- 43 JLS poseduje upravne postupke, a 95 ne poseduje,
- 24 je odbilo da odgovorli na zahtev



## ■ Analiza primene Zakona o zadrugama

Na osnovu podataka koje smo dobili od Ministarstva finansija, drugostepeni upravni postupak se vodi u 14 predmeta, od kojih:

- 9 po žalbi na rešenja prvostepenih organa,
- 4 po zahtevu za oglašavanjem ništavnim,
- 1 rešenje tek treba doneti u izvršenju presude Ustavnog suda.

Pred Upravnim sudom je pokrenuto 20 sporova protiv rešenja Ministarstva finansija kao drugostepenog organa. Jedan postupak se vodi pred Ustavnim sudom.

Poziv za dostavljanje podataka je upućen svim opštinama i gradovima u Srbiji, gradskim opštinama Grada Beograda, kao i Ministarstvu finansija i Upravnom sudu kao drugostepenim organima.

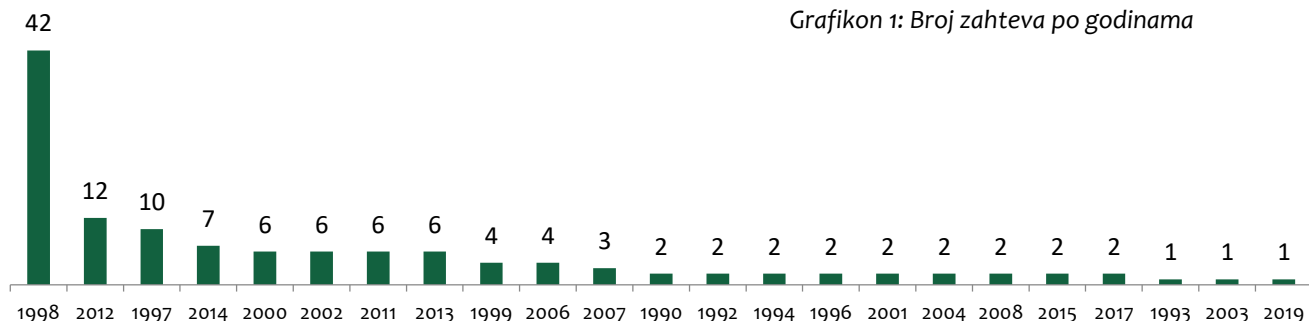
Od ukupno 160, **43 lokalne samouprave su NALED-u dostavile podatke o zahtevima**, 95 JLS je izjavilo da ovakve zahteve nisu primili, dok 22 nisu odgovorile na poziv NALED-a. Imajući u vidu da određeni podaci nedostaju, kao i da 22 lokalne samouprave nisu odgovorile na poziv NALED-a, a u cilju procene ukupnih efekata primene članova 95. i 96. Zakona o zadrugama, NALED je procenio koji je broj zahteva i ukupno obuhvaćenu površinu. Kako bi ovo obradio NALED je koristio podatke o učešću JLS koje su primile zahteve u ukupnom broju JLS, prosečan broj zahteva po regionima u Srbiji, prosečna površina koja je obuhvaćena zahtevima po regionima u Srbiji.

### Rezultati popisa podataka – broj zahteva i obuhvaćena površina zemljišta

Prema podacima popisanim u 43 lokalne samouprave zaključno sa danom 01. 08. 2019. godine lokalnim samoupravama podneto je **ukupno 143 zahteva za vraćanje imovine, što čini ukupnu površinu od 39.233 ha.**

U proseku je podneto 3.33 zahteva po lokalnoj samoupravi. Međutim, posmatrajući sve lokalne samouprave koje su se odazvale pozivu NALED-a (43 koje imaju zahteve i 95 koje nemaju zahteve), u proseku je podnet po jedan zahtev svakoj od 138 lokalnih samouprava.

Posmatrajući prema godinama **najviše zahteva podneto je u 1998. godini** gde je podneto 42 zahteva, a zatim u 2012. gde je podneto 12 i 1997. godini gde je podneto 10 zahteva. Za sve ostale godine broj zahteva je ispod 10.

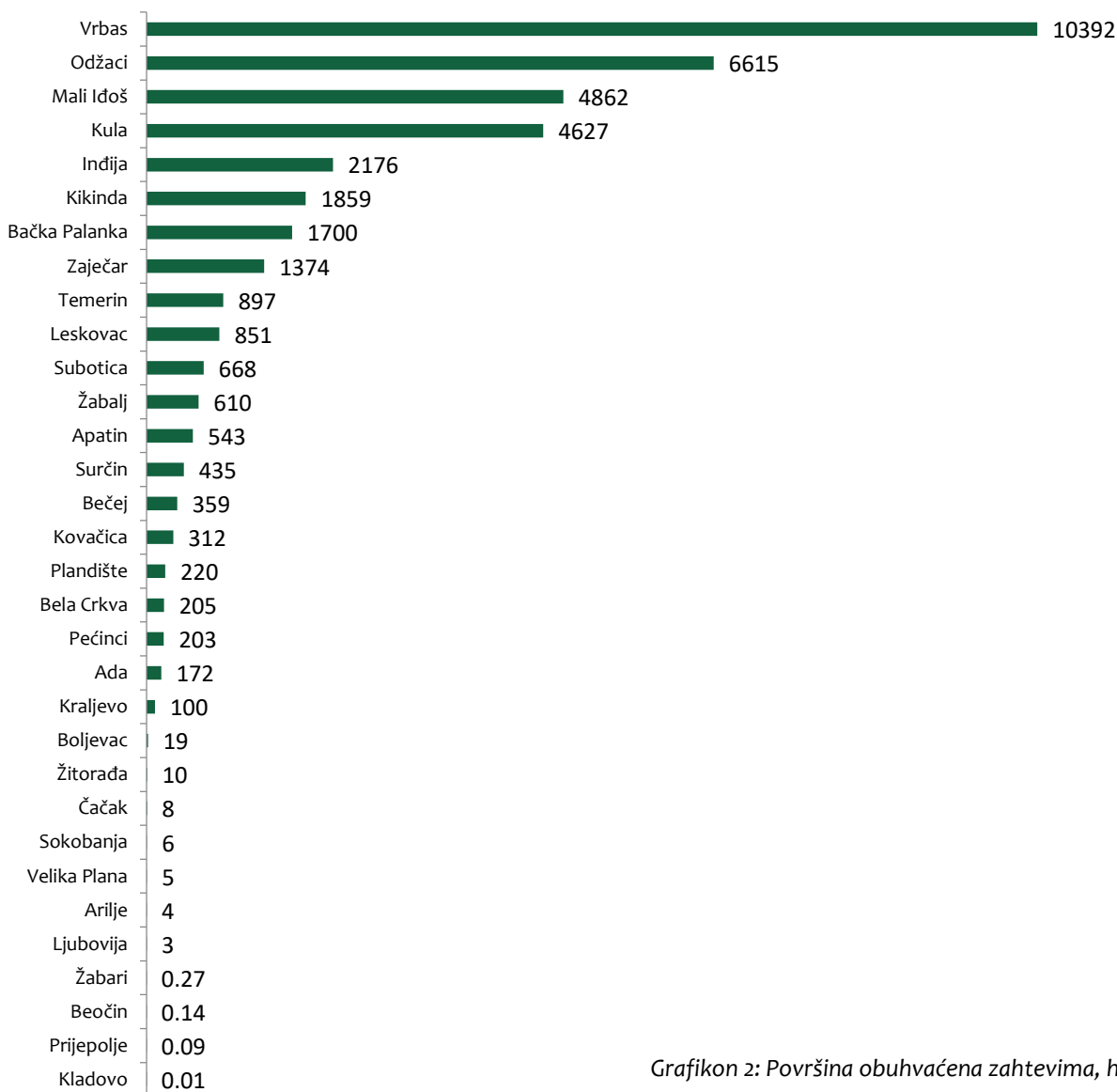


Nažalost, u svojim odgovorima lokalne samouprave su u 47 (od 143) zahteva izostavile površine na koje se zahtevi odnose te ne možemo tačno da odredimo koja površina zemljišta je obuhvaćena svim zahtevima. Takođe, iz statistike koja sledi u nastavku izostavljen je jedan popisani podatak iz Leskovca koji sadrži površinu koju je neophodno dodatno proveriti. Dodatno,

## Analiza primene Zakona o zadrugama

u svojim odgovorima lokalne samouprave nisu navodile da li su i na koji način rešeni zahtevi zadruga te ne možemo precizno tvrditi koja površina zemljišta je još uvek „blokirana“.

Prema podacima koje imamo, za 94 zahteva i ukupno 138 lokalnih samouprava u Srbiji **ukupna površina obuhvaćena zahtevima je 39.233 ha** što čini oko 0.70% ukupnog poljoprivrednog zemljišta u Srbiji.

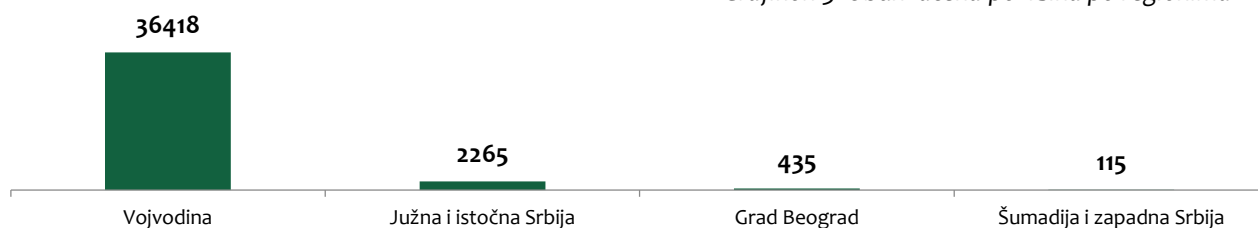


Grafikon 2: Površina obuhvaćena zahtevima, ha

Najveća površina obuhvaćena je zahtevima koji su podneti lokalnim samoupravama u Vojvodini. **Ukupno 78 zahteva u Vojvodini obuhvata 36.418 ha što čini 93% od ukupno „blokirane“ površine.**

Najveća površina obuhvaćena zahtevima u lokalnim samoupravama u Vojvodini i to u Vrbasu (10.392ha), Odžacima (6.615ha), Malom Idošu (4.862ha) i Kuli (4.627ha). Ujedno, u Vrbasu je popisano i zahtev sa najvećom obuhvaćenom površinom od 4.334 ha. Nakon Vojvodine sledi Južna i istočna Srbija sa ukupno 2.265ha (6%) obuhvaćene površine i 51 zahtevom. Dok Grad Beograd i Šumadija i zapadna Srbija zajedno obuhvataju 550 ha (1.3%) sa 14 zahteva.

Grafikon 3: Obuhvaćena površina po regionima



Posmatrajući broj zahteva po JLS najviše zahteva za povraćaj imovine zaprimio je Grad Leskovac sa ukupno 18 zahteva, a zatim Zaječar sa 12 i Vrbas sa 11 zahteva. Sve ostale lokalne samouprave imaju manje od 10 zahteva.

### Procene ukupnog broja zahteva i ukupno obuhvaćenog zemljišta

Kako je već napomenuto, nemoguće je navesti tačnu površinu koja je obuhvaćena zahtevima za vraćanje imovine zadrugama iz dva razloga:

- Zbog toga što lokalne samouprave nisu navele ukupnu površinu na koji se zahtev odnosi prilikom prikupljanja podataka;
- Zbog toga što 22 lokalne samouprave nisu odgovorile na poziv NALED-a da dostave podatke.

Kako bismo procenili ukupne efekte do kojih dovodi primena spornih članova Zakona o zadrugama, NALED je, koristeći prosečne površine po zahtevu po regionima procenio ukupan broj zahteva i ukupno obuhvaćenu površinu. Kao što je prikazano u tabeli 1, procenjeno je da ukupno postoji 163 zahteva u lokalnim samoupravama koje obuhvataju 59.520 ha zemljišta što čini oko 1% poljoprivrednog zemljišta u Srbiji.

Tabela 1: Procene ukupnog broja zahteva i ukupno obuhvaćene površine zemljišta

Kategorija	Broj zahteva	Ukupna površina zemljišta u ha
Odgovori na zahtev koji imaju sve podatke	96	39233
Odgovori na zahtev kojima nedostaju podaci o površinama	47	14467*
Procenjeni odgovori na zahtev za JLS koje nisu dostavile podatke	19*	5820*
<b>Ukupno</b>	<b>163</b>	<b>59520</b>

\*Zvezdicom su obeleženi brojevi koji predstavljaju procenu. Brojevi bez zvezdice predstavljaju brojeve iz ankete JLS

Najveći broj zahteva, kao i najveću površinu obuhvaćenu zahtevima imaju lokalne samouprave u Vojvodini sa 90 zahteva i površinom od 55.467 ha zemljišta što čini preko 93% ukupno obuhvaćene zemlje. Sledeći po veličini region je južna i istočna Srbija za 55 zahteva i površinom od 3.024 ha zemljišta.

Tabela 2: Procenjen broj zahteva i obuhvaćene površine po regionima

Region	Ukupan broj zahteva	Ukupna obuhvaćena površina – u ha	%
Grad Beograd	5	861	1.4%
Južna i istočna Srbija	55	3.024	5.1%
Šumadija i zapadna Srbija	13	169	0.3%
Vojvodina	90	55.467	93.2%
Ukupno	163	59.520	100%

### Procenjena vrednost obuhvaćenog zemljišta

Ukoliko bismo novčano izrazili vrednost zemljišta koji je „blokiran“ zahtevima po osnovu članova 95. i 96. Zakona o zadrugama dolazimo do ukupne procenjene vrednosti zemljišta od **preko 626 miliona evra**. U proseku, jedan zahtev za povraćaj imovine zadrugama obuhvata zemljište vredno oko 3.500.000 evra. Ukoliko pretpostavimo da svih 160 lokalnih samouprava ima zahteve za povraćaj imovine zadrugama **u proseku je vrednost „blokiranog“ zemljišta po lokalnoj samoupravi oko 4.000.000 evra**.

Pritom, navedene rezultate potrebno je uzeti sa određenom dozom rezerve imajući u vidu da su određeni podaci morali biti procenjeni usled nedostatka podataka prikupljenih anketom. Vrednost poljoprivrednog zemljišta po hektaru određena je na osnovu prosečne cene kvadratnog metra poljoprivrednog zemljišta iz odluka lokalnih samouprava za 2019. godinu. U tabeli 3. prikazano je koji podaci su procenjeni, a koji su dobijeni na osnovu ankete JLS.

Tabele 3: Procenjena vrednost obuhvaćenog zemljišta

	Broj zahteva	Ukupna površina zemljišta	Ukupna cena zemljišta
Popisano	96	39233	€ 426,885,180.52
Procenjeno - za odgovore na zahteve gde nedostaju podaci	47	14467*	€ 142,286,526.71*
Procenjeno - JLS koje nisu odgovorile na zahtev	19*	5820*	€ 56,998,826.79*
		Ukupno	€ 626,170,534.01

\*Zvezdicom su obeleženi brojevi koji predstavljaju procenu. Brojevi bez zvezdice predstavljaju brojeve iz ankete JLS

Posmatrajući po regionima u skladu sa prethodnim zaključcima, najveća vrednost obuhvaćenog zemljišta je u Vojvodini, dok je najmanja vrednost obuhvaćenog zemljišta u Šumadiji i zapadnoj Srbiji kako se može videti u tabeli 4.

Tabeli 4: Vrednost obuhvaćenog zemljišta po regionima

	Ukupna vrednost obuhvaćenog zemljišta u evrima
Grad Beograd	€ 21,301,562.79
Južna i istočna Srbija	€ 15,800,948.17
Šumadija i zapadna Srbija	€ 2,241,525.21
Vojvodina	€ 586,826,497.85
Ukupno	€ 626,170,534.01

## ■ Analiza primene Zakona o zadrugama

Na osnovu analize dostavljenih informacija po pojedinačnim predmetima može se zaključiti:

- da su neke zadruge podnele više zahteva za povraaj imovine u jednoj ili više opština,
- da se u nekim slučajevima vodi jedan postupak po zahtevu dve ili više zadruga,
- da je najveći broj zahteva podnet neposredno nakon osnivanja zadruge,
- da postoje aktivni postupci koji su pokrenuti na osnovu zahteva zadruga početkom 90-ih godina prošlog veka,
- veliki deo zahteva se odnosi na imovinu koja je u privatnoj svojini društava, ali nije zanemarljiv ni broj zahteva koji se odnose na imovinu koja je u društvenoj ili državnoj svojini.

### **Opseg privatizovanog zemljišta dovedenog u pitanje analiziranim zakonskim odredbama i broj predmeta u kojima je podnet zahtev**

Istraživanje koje smo sprovedi na osnovu zahteva za informacije o javnog značaja i okruglim stolom na kome smo diskutovali sa nadležnim organima koji postupaju u prvom i drugom stepenu, zaključili smo da je najveći broj predmeta podnet 1998. godine kada do privatizacije još uvek nije došlo, a nakon toga sledi stagnacija i novi priliv zahteva 2000, 2012. i 2014. godine. U Vrbasu je zahtevima obuhvaćeno zemljište velike površine 10.382 ha, dok je u Ljuboviji opterećena najmanja površina zemlje svega 3 ha. Grad Leskovac iako prednjači po broju podnetih zahteva nalazi se tek na 8. mestu po površini zemljišta koje je obuhvaćeno zahtevima.

Imovina koja je obuhvaćena zahtevima zadrugara čini oko 60 hiljada hektara poljoprivrednog zemljišta i ona je u posebnom režimu, jer postoji rizik od usvajanja zahteva uz obavezu vraćanja imovine zadrugarima, pa treća lica kao što su banke, ne žele da rizikuju i uzmu ovu imovinu kao sredstvo obezbeđenja svojih plasmana. Na ovaj način su vlasnici imovine onemogućeni da posluju i pribave likvidna sredstva, a s druge strane ne mogu ni prodati imovinu trećim licima koja ne žele da pod istim rizikom stupe u posed imovine koja se odlukom upravnog organa može oduzeti.

### **Analiza ekonomskih efekata primene zakonskih odredbi čl. 95-97. u odnosu na odabrane modele slučaja**

Ukoliko posmatramo koliki je broj podnetih zahteva za vraćanje imovine i broj nerešenih predmeta, jasno je da je reč je o sistemskom problemu, imajući u vidu pre svega veliki broj kompanija koje se bave poljoprivredom u Republici Srbiji koje su obuhvaćene zahtevima zadruga. Ovi postupci su realna prepreka za njihove dalje investicije i razvoj poljoprivrede, a takođe i rad poljoprivrednih organizacija koje trpe i neposrednu štetu imajući u vidu da poljoprivrednim zemljištem koje je predmet zahteva zadruga ne mogu raspolagati.

U određenom broju slučajeva zahtevi zadruga tiču se skoro celokupnog poljoprivrednog zemljišta i objekata koje u obavljanju svoje delatnosti koriste ove kompanije, a čije bi oduzimanje moglo da ima dalekosežne posledice kako za njih i njihove vlasnike/akcionare, a tako i za privredu Republike Srbije, odnosno opština u kojima kompanije posluju.

Stoga, u cilju ujednačavanja prakse i donošenja zakonitih odluka neophodno je da zakonodavac usvoji autentično tumačenje članova 95. i 96. Zakona iz 1996. kojim će se otkloniti sve nedoumice u vezi sa njihovom primenom. Ovim će se prekinuti dugogodišnje narušavanje pravne sigurnosti i ometanje mirnog uživanja privatne svojine, a formiraće se i pogodno poslovno okruženje naročito za investicije, na koji način će uprava, neposredno primenjujući propise, postati oslonac za uspešno obavljanje privrednih delatnosti.

## **Analiza efekta članova 95-97. Zakona na društvo - indirektni efekti na pravnu sigurnost**

Ukoliko uzmemo u obzir da se postupci po zahtevima ne rešavaju i po deset, petnaest godina, da je ogromna imovina blokirana, jer treća lica ne žele da je uzimaju pod hipoteku, u zakup ili vlasništvo, zbog bojazni da će im ta imovina biti oduzeta, postojećim vlasnicima nanosi veliku štetu i finansijsku i reputacionu, jer ne mogu da svojom imovinom raspolažu.

Jasno je da ni strani investitori ne žele da ulaze u rizik nerazrešenih imovinskih odnosa niti žele da ulažu u domaću privredu čime su investicije, pre svega u oblasti poljoprivrede, dovedene u pitanje. Zloupotrebe prava koje se često ističu kao problem kod primene ovih normi nalažu državi da donese rešenje koje će biti pravno obavezujuće za nadležne organe. Imajući u vidu da su predmetne odredbe regulisane Zakonom o zadrugama koji nije više na snazi (osim članova 95-97), smatramo da bi autentično tumačenje Narodne skupštine bilo rešenje kojem treba da stremimo. Autentično tumačenje bi pomoglo organima uprave da postupaju po ovim zahtevima i da donose jednobrazne obrazložene odluke. Na ovaj način će se završiti agonija kompanija koje godinama pokušavaju da zadrže stečenu imovinu, a zadrugari koji zaista imaju pravo na imovini koja je predmet zahteva za povraćaj mogu biti sigurni da će upravni organ moći da donese pravilnu odluku na osnovu autentičnog tumačenja koje će razjasniti sudijama koji su to uslovi koje je potrebno da ceni kako bi se imovina mogla vratiti.

## **Analiza potrebe za intervencijom države radi rešavanja problema (status quo, autentično tumačenje, mišljenje resornog ministarstva), procena rizika i rešenja**

Ukoliko bi se odredbe članova od 95-97. Zakona o zadrugama tumačile na način da se po zahtevu za vraćanje ranije zadružne imovine može oduzeti zakonito stečena privatna svojina, država bi bila dužna da nadoknadi štetu vlasniku nepokretnosti kome je imovina oduzeta po zahtevu za vraćanje, ukoliko je vlasnik istu savesno stekao.

Primena članova 95-97. Zakona o zadrugama se mora jednobrazno urediti. Ministarstvo finansija je u nekoliko navrata već donelo rešenje kojim je zauzelo stav nakon dve odluke Upravnog suda da se, u slučaju da je imovina koja se potražuje u privatnoj svojini, upravni organi se moraju oglasiti nenadležnim, bez obzira kada je zahtev podnet u odnosu na trenutak privatizacije imovine. Rešenje Ministarstva finansija prati već naizgled formiranu praksu u poslednjih dve godine.

Ukoliko bi se donelo autentično tumačenje koje bi sledilo, razjašnjenje normi koje su donate pre više decenija a primenjuju se u trenutku kada su se imovinsko pravni status zemljišta više puta promenio, obezbedilo bi jednobraznu i pravičnu primenu prava ne samo od prvostepenog i drugostepenog organa već i Upravnog suda, koji bi bio u obavezi da na isti način formuliše svoje odluke. U suprotnom upravni organi lutaju u svojim odlukama, postupci se prolongiraju, a stranke trpe zbog nerazumno dugih postupaka i nekonzistentnih odluka.

U skladu sa ovim stavom rešenje problema u primeni članova 95-97. Zakona o zadrugama bi bilo autentično tumačenje kojim bi se dale smernice za pravilno razumevanje pomenutih odredbi.

## 7. ANEKSI

### Aneks I: Tabela sa podacima iz JLS-a o zahtevima za vraćanje imovine

	JLS koje poseduju predmete po zahtevima za vraćanje imovine	JLS koje ne poseduju predmete po zahtevima za vraćanje imovine	JLS koje nisu još odgovorile na zahtev
1	Grad Čačak	Grad Jagodina	Grad Kragujevac
2	Grad Kraljevo	Grad Kruševac	Grad Smederevo
3	Grad Leskovac	Grad Loznica	Grad Valjevo
4	Grad Zaječar	Grad Niš	Opština Bor
5	Opština Arilje	Grad Novi Pazar	Opština Bujanovac
6	Opština Boljevac	Grad Pirot	Opština Čuprija
7	Opština Kladovo	Grad Požarevac	Opština Despotovac
8	Opština Kosjerić	Grad Prokuplje	Opština Lučani
9	Opština Ljubovija	Grad Šabac	Opština Merošina
10	Opština Sokobanja	Grad Užice	Opština Novi Varoš
11	Opština Trstenik	Grad Vranje	Opština Požega
12	Opština Velika Plana	Opština Aleksandrovac	Opština Prijepolje
13	Opština Žabari	Opština Aleksinac	Opština Raška
14	Opština Žitorađa	Opština Arandelovac	Opština Smederevska Palanka
15	Opština Obrenovac	Opština Babušnica	Opština Barajevo
16	Opština Surčin	Opština Bajina Bašta	Opština Grocka
17	Ministarstvo finansija	Opština Batočina	Opština Novi Beograd
18	Opština Ada	Opština Bela Palanka	Opština Rakovica
19	Opština Apatin	Opština Blace	Opština Stari grad
20	Opština Bačka Palanka	Opština Bogatić	Opština Voždovac
21	Opština Bačka Topola	Opština Bojnik	Opština Vračar
22	Opština Beočin	Opština Bosilegrad	Opština Zemun
23	Grad Kikinda	Opština Brus	Upravni sud
24	Opština Kovačica	Opština Čajetina	Opština Alibunar
25	Opština Kula	Opština Čičevac	Opština Bač
26	Opština Mali Idoš	Opština Crna Trava	Opština Bački Petrovac
27	Opština Odžaci	Opština Dimitrovgrad	Opština Bečej
28	Opština Pečinci	Opština Doljevac	Opština Bela Crkva
29	Opština Plandište	Opština Gadžin Han	Opština Indija
30	Opština Ruma	Opština Golubac	Opština Irig
31	Opština Srbobran	Opština Gornji Milanovac	Grad Novi Sad
32	Grad Subotica	Opština Ivanjica	Opština Novi Bečej
33	Opština Titel	Opština Knić	Opština Novi Kneževac
34	Opština Vrbas	Opština Knjaževac	Grad Pančevo
35	Opština Žabalj	Opština Koceljeva	Opština Sečanj
36		Opština Krupanj	Opština Senta
37		Opština Kučevo	Opština Stara Pazova
38		Opština Kuršumlija	Opština Temerin
39		Opština Lajkovac	Grad Vršac
40		Opština Lapovo	Opština Žitište

■ Analiza primene Zakona o zadrugama

41		Opština Lebane	Grad Zrenjanin
42		Opština Ljig	
43		Opština Majdanpek	
44		Opština Mali Zvornik	
45		Opština Malo Crniće	
46		Opština Medveđa	
47		Opština Mionica	
48		Opština Negotin	
49		Opština Osečina	
50		Opština Paraćin	
51		Opština Petrovac na Mlavi	
52		Opština Priboj	
53		Opština Rača	
54		Opština Ražanj	
55		Opština Rekovac	
56		Opština Sjenica	
57		Opština Surdulica	
58		Opština Svilajnac	
59		Opština Svrlijig	
60		Opština Topola	
61		Opština Trgovište	
62		Opština Tutin	
63		Opština Ub	
64		Opština Varvarin	
65		Opština Veliko Gradište	
66		Opština Vladičin Han	
67		Opština Vladimirci	
68		Opština Vlasotince	
69		Opština Vrnjačka Banja	
70		Opština Žagubica	
71		Opština Čukarica	
72		Opština Lazarevac	
73		Opština Mladenovac	
74		Opština Palilula	
75		Opština Savski venac	
76		Opština Sopot	
77		Opština Zvezdara	
78		Opština Čoka	
79		Opština Kanjiža	
80		Opština Kovin	
81		Opština Nova Crnja	
82		Opština Opovo	
83		Grad Sombor	
84		Grad Sremska Mitrovica	
85		Opština Sremski Karlovci	
86		Opština Šid	



## Aneks II: Tabela odabranih upravnih postupaka pred opštinskim organima uprave u centralnoj i južnoj Srbiji

1	Pasivno legitimisan	Aktivno legitimisan	Opis predmeta	Status
1.	AD 77 Arilje/AD Blagojević Nacional Arilje (vlasnik)	ZZ Arilje, Arilje	Postupak za povraćaj imovine započet je zahtevom od 7.5.1998. Broj predmeta 462-1/98 Zahtevom je obuhvaćena površina zemljišta od 39.488 m <sup>2</sup>	Postupak u toku
2.	/	ZZ Sloga, Velika Grabovnica	Zahtev za dozvolu izvršenja radi obezbeđenja radi povraćaja imovine je podnet 16.1.2012. Broj predmeta 463-3/2002-3 Zahtevom je obuhvaćena površina zemljišta od 61.516m <sup>2</sup> u selu Velika Grabovnica 6.080 m <sup>2</sup> u Mesnoj zajednici Velika Grabovnica 15.746 m <sup>2</sup> Skupština opštine Leskovac 177.510 m <sup>2</sup> NOO Grdelica	Povraćaj imovine kroz izvršni postupak
3.	DP Agroistok Drčevac (korisnik)	ZZ Agroistok Drčevac	Zahtev radi povraćaja imovine je podnet 1.2.2001. Broj predmeta 463-49/2001-03 Zahtevom je obuhvaćena površina zemljišta od 32 ha 64 ara 5 m <sup>2</sup>	Povraćaj zemljišta
4.	DP Poljoprivreda (korisnik)	ZZ Pomoravlje, Bogojevice	Zahtev radi povraćaja imovine je podnet 31.10.2000. Broj predmeta 463-185/2000-03 Zahtevom je obuhvaćena površina zemljišta 5.953m <sup>2</sup>	Prenos vlasništva na parceli korisnika
5.	SO Leskovac	ZZ 14. Avgust, Miroševce	Zahtev radi povraćaja imovine je podnet 16.1.2002. Broj predmeta 463-153/2002-03 Zahtevom je obuhvaćena površina zemljišta od 6.379 m <sup>2</sup>	Dodela zemljišta
6.	DP Poljoprivreda Ančki (korisnik) / SOUR AIK RO za poljoprivr. proizvodnju POOUR Dubočica, Leskovac (korisnik) JKP Komunalac, Leskovac	ZZ Manojlovce	Zahtev radi povraćaja imovine je podnet 6.7.2000. Broj predmeta 463-142/2000-03 Zahtevom je obuhvaćena površina zemljišta od: - 389.378 m <sup>2</sup> -37.067 m <sup>2</sup>	Dodela zemljišta
7.	KRO „Budućnost“ preneto na Opštinu Leskovac nakon stečaja (korisnik)	ZZ Vučje, Vučje	Zahtev radi povraćaja imovine je podnet 29.3.2000. Broj predmeta 463-80/2000-03 Zahtevom je obuhvaćena površina zemljišta od 16.333 m <sup>2</sup>	Ispravka rešenja

## Analiza primene Zakona o zadrugama

8.	DP Poljoprivreda Ančiki/ Morava, Beograd/ MZ i selo Grabovnica/ Selo Guberovac/ noo Grdelica/ SO Leskovac/ GIK M. Popović- Pobeda, Leskovac	ZZ Sloga, Velika Grabovnica	Zahtev radi povraćaja imovine je podnet 21.8.1997. Broj predmeta 463-87/1997-03 Zahtevom je obuhvaćena površina zemljišta od: -2.118.536 ha -4.3959 ha -4.6886 ha -18.6550 ha -1.5746 ha -243.31,27 ha	Povraćaj imovine od korisnika
9.	Selo Velika Grabovnica/ Selo Guberevac/ MZ Velika Garbovnica/ SO Leskovac/ NOO Grdelica	ZZ Sloga Velika Grabovnica	Zahtev radi povraćaja imovine je podnet 21.2.2000. Broj predmeta 463-49/2001-03 Zahtevom je obuhvaćena površina zemljišta od - 40045 m2 -6080 m2 -2051 m2 -21450 m2 -15746 m2 -20554 m2 -156956 m2	Popuštanje o zahtevu za povraćaj zadužne imovine, vraćeno na korišćenje ZZ Sloga, V.Grabovnica
10.	SOUR AIK Leskovac RO za poljoprivrednu proizvodnju Poljoprivreda, Dubočica, Leskovac (korisnik)	ZZ Dubočica, Leskovac	Zahtev radi povraćaja imovine je podnet 14.10.1999. Broj predmeta 463-113/1999-03 Zahtevom je obuhvaćena površina zemljišta od 1785 m2	Adminstrativni prenos
11.	DP Poljoprivreda (korisnik)	ZZ Pomoravlje Bogojevice	Zahtev radi povraćaja imovine je podnet 15.9.1998. Broj predmeta 463-49/2001-03 Zahtevom je obuhvaćena površina zemljišta za koju nismo utvrdili tačan broj	Povraćaj zemlje
12.	DP za poljoprivrednu proizvodnju, Leskovac (korisnik)	ZZ Brestovac, Brestovac	Zahtev radi povraćaj imovine je podnet 14.9.1998. Broj predmeta 463-113/1999-03 Zahtevom je obuhvaćena površina zemljišta od 1 ha 39 ara 79 m2	Povraćaj imovine od korisnika
13.	SOUR AIK OUR V.Grabovnica/ AIK Leskovac RO Kooperant, V.Grabovnica/ Stanica zavoda Leskovac/ SOUR AIK RO Poljoprivredna proizvodnja OUR Rasadnik, Bratimilovce-	ZZ Velika Grabovnica, V.Grabovnica	Zahtev radi povraćaja imovine je podnet 14.9.1998. Broj predmeta 463-118/1998-03 Zahtevom je obuhvaćena površina zemljišta od: -286 ha 58 ara 35 m2 -580833 m2 -230 m2 -15578 m2 -106396 m2 -21697 m2 -113163 m2	Povraćaj imovine od korisnika

## Analiza primene Zakona o zadrugama

	Ančiki/ SOUR AIK za polj. proizvod. Rrasadnik., V.Grabovnica/ Poljoprivreda Leskovac Ančiki/ SOUR AIK RO Poljoprivreda Bratimilovce/ SOUR AIK RO za poljoprivrednu proizv. Ančiki/ Stanica zavoda Leskovac/ nOO Grdelica Gornji Bunibrod/ SOUR AIK Leskovac Ro za poljopriv. proizv. Leskovac/ SO Grdelica Žižavica/ SOUR AIK Leskovac Grdelica / SPUR AIK Leskovac RO Poljoprivreda Bratimilovcw SOUR AIK Leskovac Rasadnik		-13 m2 -21793 m2 -1113897 m2 -63382 m2 -480727 m2 -125313 m2 -1596 m2 -17765 m2 -952 m2 -53520 m2	
14.	DP AIK Trgovina Leskovac/ DP Poljoprivreda Ančiki	ZZ Jašunja	Zahtev radi povraćaja imovine je podnet 11.9.1998. Broj predmeta 463-114/1998-03 Zahtevom je obuhvaćena površina zemljišta za koju nismo dobili podatak	Povraćaj imovine od korisnika
15.	DP Poljoprivreda	ZZ Jašunja	Zahtev radi povraćaja imovine je podnet 11.9.1998. Broj predmeta 463-114/1998-03 Zahtevom je obuhvaćena površina zemljišta od 130 ha	Povraćaj imovine od korisnika
16.	DP Pečenjevac/ AIK Trgovina/ SO Leskovac/ DP Poljoprivreda Leskovac/ MZ Razojna/ SO Leskovac/ MZ Babičko	ZZ Pečenjevac	Zahtev radi povraćaja imovine je podnet 11.9.1998. Broj predmeta 463-112/1998-03 Zahtevom je obuhvaćena površina zemljišta od -2 ha 76 ara 79 m2 -1,73 ara -2,32 ara -1,73 ara -6,34 ara	Povraćaj imovine od korisnika

## Analiza primene Zakona o zadrugama

17.	AIK trgovina	ZZ Ekonomija, Igrište	Zahtev radi povraćaja imovine je podnet 11.8.1998. Broj predmeta 463-99/1998-03 Zahtevom je obuhvaćena površina zemljišta od - 254806 m2	Povraćaj imovine od korisnika
18.	SOUR AIK Leskovac RO Poljoprivreda	ZZ Pomoravlje	Zahtev radi povraćaja imovine je podnet 16.1.1998. Broj predmeta 463-7/1998-03 Zahtevom je obuhvaćena površina zemljišta od -7118m2	Povraćaj imovine od korisnika
19.	Stojanović Budimir (bivši korisnik)	ZZ Zadruga	Zahtev radi povraćaja imovine je podnet 21.17.1997. Broj predmeta 463-75/1997-03 Zahtevom je obuhvaćena površina zemljišta od - 1545m2	Povraćaj imovine od korisnika
20.	TP Miroč, Kladovo (korisnik)	ZZ Kladušnica, Kladušnica	Zahtev radi povraćaja imovine je podnet 14.6.1996. Broj predmeta 464-75/98-III-01 Zahtevom je obuhvaćena površina zemljišta od -1,26 ha	Povraćaj zgrade u društvenoj svojini Opš. uprava je rešila prvostepeno u korist ZZ, TP Miroč je blagovremeno podneo žalbu koja je usvojena od Ministarstva finansija koje je poništilo prvostepeno rešenje, Opštinska uprava je ponovo donela rešenje u korist ZZ ali da se umesto u naturi isplati odgovarajuća vrednost u novcu
21.	PTK Jedinstvo Aleksandrovac (korisnik)	ZZ Sloboda Oreovica	Zahtev radi povraćaja imovine je podnet 18.5.1998. Broj predmeta 463-2/98-01 Zahtevom je obuhvaćena površina zemljišta od - 4,3 ara -22,3 ara	Novoformirana ZZ uputila je zahtev za povraćaj imovine koja je nekada pripadala ZZ Jedinstvo „Oreovica“, za koju tvrde da je pravni sledbenik nekadašnje zadruge. Opštinski organ je u postupku utvrđivao statusnu dokumentaciju stranaka i zaključio da pravnog sledbeništva nema između nekadašnje zadruge koja je bila samo korisnik društvene svojine ne i vlasnik.
22.	DP 1. decembar Žitorađa	ZZ Budućnost, Žitorađa	Zahtev radi povraćaja imovine je podnet 17.3.1997. Broj predmeta 46-447/97 Zahtevom je obuhvaćena površina zemljišta od 96.297,00 m2	Povraćaj imovine od korisnika
23.	DP VINO kalem, Velika Drenova	ZZ Ekodren, V.Drenova, Trstenik	Zahtev radi povraćaja imovine je podnet 27.2.2007.godine. Broj predmeta 465-3/2006-05 Zahtevom je obuhvaćena površina zemljišta od -nema podatka	Postupak je obustavljen jer se predstavnik ZZ nije pojavio na zakazanoj usmenoj raspravi

## Analiza primene Zakona o zadrugama

24.	/	ZZ Krivi Vir	Zahtev radi povraćaja imovine je podnet 30.9.2002. Broj predmeta 464-612/2002-III-01	Zahtev nije rešen jer su podnosioci odustali
25.	DP Eko hrana	ZZ Jablanica i ZZ Radovanska reka, Jablanica	Zahtev radi povraćaja imovine je podnet 5.12.2002. Broj predmeta 464-664/2002-III-01 Zahtevom je obuhvaćena površina od 17.17.41 ha	Zahtev delimično usvojen, vrać je deo parcela zadruzi
26.	DP Eko hrana	ZZ Podgorica, Podgorica	Zahtev radi povraćaja imovine je podnet 24.10.2006. Broj predmeta 464-10/06-III Zahtevom obuhvaćena površina od 1.97.32 ha	Zahtev je usvojen je parcela je vraćena u potpunosti
27.	/	ZZ Krivi Vir iz Krivog Vira	Zahtev radi povraćaja imovine je podnet 30.9.2002. Broj predmeta 464-612/2002-III-01	ZZ je odustala od zahteva posle drugostepenog postupka
28.	DP Eko hrana	ZZ Jablanica i ZZ Radovanska reka	Zahtev radi povraćaja imovine je podnet 5.12.2002. Broj predmeta 464-664/2002-III-01 Površina 17.17.41 ha	Zahtev je delimično usvojen i vraćene su određene parcele ZZ-u
29.	DP Eko hrana	ZZ Podgorac iz Podgorca	Zahtev radi povraćaja imovine je podnet 24.10.2006. Broj predmeta 464-664/2002-III-01 Površina 1.97.32 ha	Zahtev je delimično usvojen i vraćene su određene parcele ZZ-u
30.	Uljarice poljopromet Čačak	ZZ Katrga iz Katrge	Zahtev radi povraćaja imovine je podnet 9.5.1997. Broj predmeta 461-1/97 Površina 0.40,26 ha	Aktivan
31.	Poljopromet Čačak i Hidroprodukt Beograd	ZZ Donnja Trepča iz Donje Trepče	Zahtev radi povraćaja imovine je podnet 12.12.1997. Broj predmeta 461-4/97 Površina 1.25,17 ha	Aktivan
32.	Uljarice 27. mart Trbušani u stečaju	ZZ Milićevci iz Milićevaca	Zahtev radi povraćaja imovine je podnet 26.10.1998. Broj predmeta 461-1/98 Površina 34.90,25 ha	Aktivan
33.	Uljarice 27. mart Trbušani u stečaju	ZZ Vranići iz Vranića	Zahtev radi povraćaja imovine je podnet 4.4.2001. Broj predmeta 461-1/2001 Površina 2.40,97 ha	Aktivan
34.	DP Povlen Kosjerić	ZZ Varda	Zahtev radi povraćaja imovine je podnet 29.5.1998. Broj predmeta 462-2/98-02 Površina 0.17,76 ha	Aktivan
35.	DP Povlen Kosjerić	ZZ Seča Reka	Zahtev radi povraćaja imovine je podnet 23.11.1999. Broj predmeta 463-16/99-2 Površina 34.00.67 ha	Aktivan
36.	/	PZ Stolovi Kamenica Kraljevo	Zahtev radi povraćaja imovine je podnet 7.3.2003. Broj predmeta 465-2/203-IV Površina 100 ha	Aktivan
37.	AD Hladnjača Ljubovija (privatizovana pa ugašena kroz stečaj)	ZZ Ljubovija, Ljubovija (ugašena kroz stečaj)	2.60,00 ha građevinskog zemljišta na kome su izgrađeni objekti i objekti hladnjače, podnog skladišta od cca 2600 m2 i poslovnoj zgradi od cca 130 m2.	Postupak je vođen u opštinskoj upravi gde je prihvaćen zahtev za povraćaj. Nadležni drugostepeni organ je po žalbi poništio

## Analiza primene Zakona o zadrugama

				to rešenje i meritorno odlučio tako što je zahtev odbio. Po tužbi ZZ Ljubovija Vrhovni sud RS je odbio tužbeni zahtev i potvrdio rešenje drugostepenog organa.
38.	/	ZZ Ljubinić iz Ljubinića	/	Predmet dostavljen Opštinskom sudu u Obrenovcu 1994.
39.	/	ZZ Žučkovac	Zahtev radi povraćaja imovine je podnet 14.4.1998. Broj predmeta 461-3/98 Površina 0.00.41 ha, 0.05.77 ha, 0.00.40 ha, 0.05.40 ha, 0.05.03ha , 0.42.38 ha	Usvojen zahtev
40.	/	ZZ Žučkovac	Zahtev radi povraćaja imovine je podnet 3.9.1999. Broj predmeta 461-3/98 Površina 0.03,71 ha	Usvojen zahtev
41.	/	ZZ Klas Blendija	Zahtev radi povraćaja imovine je podnet 19.11.1997. Broj predmeta 461-11/97 Površina 25 m2 i 96 m2	Zahtev odbijen
42.	/	ZZ Progar	Predmet br. 462-245/2015	Aktivan
43.	/	ZZ Budućnost Dobanovci	Predmet br. 462-340/2015	Aktivan
44.	PKB korporacije a.d. Beograd	Zadruga Srem-Bečmen-Petrovčić d.o.o. iz Petrovčića	Predmet br.461-1/2008	Aktivan
45.	AD PD Zaječar	ZZ Vratarnica iz Vratarnice	Predmet 461-16-III/01 od 17.9.1998. Površina 1.93.12 ha	Aktivan
46.	Srbijašume ŠG i Timočke šume	ZZ Vratarnica iz Vratarnice	Predmet br.461-27-III/01 Pov.11.90.84 ha	Aktivan
47.	Zaječar Promet	ZZ Vratarnica iz Vratarnice	Predmet 461-26-III/01 od 17.9.1998.	Aktivan
48.	ZZ Nova Brazda	ZZ Vratarnica iz Vratarnice	Predmet br.461-28-III/01 od 17.9.1998.	Aktivan
49.	AD PD Zaječar	ZZ Timočanin iz Malog Izvora	Predmet 461-24-III/01 od 14.9.1998 Povr.18.00,00 ha	Aktivan
50.	PD Salaš	ZZ Deli Jovan	Predmet 461-7-III/01 od 3.3.1998. Pov.16.12.05 ha	Aktivan
51.	ZZ Timočanin Mali Izvor	Seljačka zemljoradnička zadruga Selačka	Predmet 461-2-IV/03 od 24.7.2006.	Aktivan
52.	PD Zaječar	ZZ Sloga iz Malog Jasenovca	Predmet 461-14-III/01 od 13.4.1998. Pov.490.33.59 ha	Aktivan
53.	AD PD Zaječar, Rudnik Vrška Čuka	ZZ Beli Timok Grljan	Predmet 461-15-III/01 od 28.4.1998 Pov.216.30,53 ha	Aktivan

## Analiza primene Zakona o zadrugama

54.	AD PD Zaječar	ZZ 25.maj Veliki Izvor	Predmet 461-11-III/01 od 19.3.1998. Pov. 40.00.00 ha	Aktivan
55.	ZZ Nova Brazda Zaječar	ZZ Planinica 1897 Planinica	Predmet 461-1-III/01 od 6.1.1998. Pov.0.50.97 ha	Aktivan
56.	PD Zaječar	ZZ Nova Brazda Zaječar	Predmet 461-12-III/01 od 25.3.1998 Pov. 578,97,56 ha	Aktivan

### Aneks III: Tabela odabranih upravnih postupaka u Vojvodini

Područje Vojvodine samo po sebi ima veliki deo teritorije pod poljoprivrednim zemljištem i veliki broj pokrenutih postupaka na osnovu zahteva za vraćanje nekada zadružne imovine. Na osnovu pristupa informacijama od javnog značaja najveći broj pokrenutih postupaka je pred opštinskom upravom Bačka Topola, odnosno Vrbas.

1	Jedinica lokalne samouprave	Stranke u postupku	Opis predmeta	Broj postupaka
1.	Ada	PD "Halas Jožef" d.o.o. Ada, po zahtevu ZZ "Mol sa PO" iz Mola i ZZ "Povrtar" iz Mola. Površina: 172ha 36m2	Postupak započet pred opštinskom upravom 1997. Prema podacima APR, ZZ "Mol" sa p.o. (mat. broj 08220280) osnovana je 1991, ima 26 članova. Vlasnik 100% udela u PD "Halas Jožef" d.o.o. (mat. broj 08220298) je g. Ivan Jakovljević iz Šapca, direktor je g. Mikloš Ištván. Vlasnik je postao na osnovu Ugovora o prodaji društvenog kapitala iz 2004. (podaci Agencije).	1
2.	Apatin	DPP „Jedinstvo“, Apatin, po zahtevu ZZ "Svilojevo". Površina 543 ha	Postupak započet pred opštinskom upravom 1998. Prema podacima APR, ZZ "Svilojevo" (mat. broj 08129568) je osnovana 1990, ima 29 članova. "Jedinstvo" Apatin AD je u 100% vlasništvu Delta Agrar d.o.o. Vlasništvo je stečeno na osnovu Ugovora o prodaji društvenog kapitala iz 2005.	1
3.	Bač	ZZ „Zadrukar“ Bač koji se odnosio na imovinu PPK "Agrobačka" Bač.	Nema nerešenih postupaka	1/ okončan
4.	Bačka Palanka	OZZ „Lovrenac“ iz Mladenova, 2002, jedan postupak po zahtevu OZZ „Ogledna stanica“ Obrovac 2006, i jedan po zahtevu i ZZ „Plodnica“ iz Bačke Palanke	Prema podacima APR, OZZ „Lovrenac“ iz Mladenova (mat. broj 08764565) osnovana je 2002, ima 69 članova. OZZ „Ogledna stanica“ (mat. broj 20194405) osnovana je 2006, ima 26 člana.	4
5.	Bačka Topola	(1) OZZ „Kucura“ iz Kucure iz 1998. potražuje imovinu DPP "Ekonomija" Kucura,	Neke od zadruga koje su podnele zahtev više ne postoje. Nemamo podatak ko je vlasnik	11

		(2) ZZ "Agromix" iz Savinog Sela iz 2014. protiv imovine u vlasništvu Carnex d.o.o, (3) ZZ "Novo jedinstvo" iz Bačkog Dobrog Polja iz 2012. imovinu Carnex d.o.o, (4) ZZ "Rodna Durum" iz Vrbasa iz 2012. potražuje imovinu PP "Sava Kovačević" a.d.	zemljišta-imovine koja je predmet ovih zahteva.	
6.	Vrbas	(1) OZZ „Kucura” iz Kucure iz 1998. potražuje imovinu DPP "Ekonomija" Kucura, (2) ZZ "Agromix" iz Savinog Sela iz 2014. protiv imovine u vlasništvu Carnex d.o.o, površina 158ha 60a 04m2, br. 461-1/2005-IV/05, (3) ZZ "Novo jedinstvo" iz Bačkog Dobrog Polja iz 2012. imovinu Carnex d.o.o, povr: 138ha 07a 15m2; br. 461-5/2012-IV/05 (4) ZZ "Rodna Durum" iz Vrbasa iz 2012. potražuje imovinu PP "Sava Kovačević" a.d, površ: 4.334ha 24a 61m2, br. 461-6/2012-IV/05 (5) ZZ "PO-RA Agrar" iz Vrbasa iz 2012. potražuje imovinu PP "Sava Kovačević" a.d, povr: 3.825ha 14a 85m2, br. 461-2/2012-IV/05 (6) ZZ "S M 46" iz Vrbasa iz 2012. imovinu R.S, Min. poljop, pov: 426ha 69a 43m2, br. 461-2/2013-IV/05 (7) ZZ "Zmajevčani" iz Zmajeva u 2012. imovinu "Novi Trading NS" d.o.o. iz Zmajeva, i "Novi Agro" iz Zmajeva, povr. 610ha 32a 43m2, br. 461-7/2012-IV/05 (8) ZZ "Zmajevčani" iz Zmajeva iz 2013. imovinu RS, Min. finansija, pov. 61ha 36a 72m2; 461-3/2013-IV/05 (9) ZZ "Poljo – Mag" iz Maglića, 2013. imovinu RS, Min.poljop, površ. 356ha 75a 88m2;br. 461-7/2013-IV/05 (10) ZZ "Poljo – Mag" iz Maglića, 2014. potražuje imovinu OZZ "Kastro Kop" iz Kulpina i VIN-FARM d.o.o. Kulpin, površ: 31ha 82a 06m2, br. 461-2/2014-IV/05 (11)ZZ Kucurčanka iz Kucure, potražuje od AD Trivitmlin, predmet 461-8/2012-IV/5 od 20.12.2012, površina 319ha 26a 41 m2agromi	Prema podacima iz APR, OZZ "Kucura" (mat. broj 08070482) osnovana je 1990, ima 51 člana. ZZ „Agromix“ (mat. broj 08779686) osnovana je 2003, ima 22 člana. ZZ "Novo jedinstvo" (mat. Broj 20793945) osnovana je 2012, ima 12 članova. ZZ "Rodna Durum" (mat. broj 20832975) osnovana je 2012, ima 10 članova. ZZ "PO-RA Agrar" (mat. broj 20815167) osnovana je 2012, ima 10 članova. ZZ "S M 46" (mat. broj 20781521) osnovana je krajem 2011, ima 11 članova. ZZ "Zmajevčani" (mat. broj 20776013) osnovana je krajem 2011, ima 10 članova. Nemamo podatke o statusu DPP "Ekonomija" Kucura. Vlasnici udela u Carnex d.o.o. su Ashmore Carnex Limited, Carnex Holdings d.o.o. Vrbas i MK Group d.o.o. Beograd. Prema podacima CR, vlasnik preko 95% akcija sa pravom glasa PP "Sava Kovačević" a.d. je Mitorin Grupa d.o.o. Vrbas, koja je akcije stekla na osnovu Ugovora o prodaji društvenog kapitala iz 2005. Što se tiče "Novi Trading NS" d.o.o. iz Zmajeva (mat. broj 08725152), odnosno "Novi Agro" d.o.o. iz Zmajeva (mat. broj 20244976), vlasnici su porodica Hristić, i to: Dimitrije, Leposava, Marko i Nikola. Osnivač VIN-FARM d.o.o. (mat. broj: 08490236) je g. Miroslav Čeman. U dopisu nije naveden postupak koji se po zahtevu ZZ "S M 46" iz Vrbasa vodi u odnosi na imovinu Carnex d.o.o.	10



## Analiza primene Zakona o zadrugama

7.	Indija	Oba postupka započeta 2008. jedan zahtev podnet u odnosu na imovinu AD "CTP Holding", Novi Beograd i AD "IMT" Novi Beograd, po zahtevu ZZ "Beška", a drugi protiv imovine OZZ "Srem" po zahtevu ZZ "Indija".	ZZ "Beška" (mat. broj 08003696) osnovana je 1990, ima 51 člana.	2
8.	Kikina	Zahtev ZZ "Novus Arvum" iz Idoša iz 2014. se odnosi na imovinu DP "Špedicija" u stečaju iz Kikinde, a drugi se tiče zahteva stečajnih poverilaca ZZ "Jedinstvo" Banatska Topola (koja je prestala da postoji usled stečaja 2002) u odnosu na imovinu – poljoprivredno zemljište nekadašnje SRZ "Radišić Nikola" iz Banatske Topole.	Iz dopisa saznajemo da je 1998. bio pokrenut postupak po zahtevu zadruge u odnosi na nekoliko nepokretnosti u vlasništvu „Kozara“ a.d. iz Banatskog Velikog Sela. Postupak je pravosnažno okončan, tako što je odbijen zahtev zadruge, s tim da je drugostepeni organ više puta poništavao ranije doneta rešenja prvostepenog organa kojim se odbija zahtev. Zadruga nije pokretala upravni spor.	2
9.	Mali Idoš	Jedan postupak je započet 1997. (po zahtevu ZZ „Feketić“), dva 2012, i jedan 2014. (ZZ „Novi Jadran“). Dva postupka se tiču imovine u vlasništvu PP „Feketić“ a.d. (zahtevu ZZ „Feketić“ i ZZ „Novi Jadran“, a ostali imovine „Agriromagna“ d.o.o. (po zahtevu ZZ „Novi Jadran“) kao i imovine AIP Njegoš u stečaju (po zahtevu ZZ „Lovćenčani“).	Prema podacima APR, ZZ "Feketić" (mat. broj 08065624) osnovana je 1997 g., ima 27 članova. ZZ „Novi Jadran“ (mat. broj 21014834) osnovana je 2014, ima 14 članova.	4
10.	Novi Sad	Jedan postupak pokrenut po zahtevu OZZ „Čenej“ iz Čeneja, 1997 g. Protiv imovine Neoplanta a.d. Novi Sad, drugi pokrenut po zahtevu ZZ „Stepanićevo“, gde je obveznik vraćanja prvo bio društvo „Irmovo“ a.d., pa posle RS, Min. Polj. Ali je postupak okončan pa nastavljen je u odnosu na pokretne stvari „Irmovo“ a.d. iz Stepanićevo, a treći postupak po zahtevu ZZ „Sirig“ iz Siriga iz 2006. G. Protiv imovine „7 Juli	OZZ „Čenej“ (matič. broj 08246386) je osnovana 1991, ima 28 članova. ZZ „Sirig“ (mat. broj 20165685) je osnovana 2006, ima 10 članova. Prema podacima APR, vlasnik 100% udela u „7 juli“ d.o.o. Sirig (mat. br. 08053073) je GP „Graditelj NS“ d.o.o. Novi Sad, koji je to postao na osnovu Ugovora o prodaji društvenog kapitala iz 2015.	3
11.	Pećinci	Zahtev ZZ „Sremski Mihaljevci“, zahtev se odnosi na PDP „Sremski Mihaljevci“, sada La Ferme a.d. Br. 462-7/94-IV-01 od 19.4.1994. Površina: 202 ha 55a 71M2	Prema podacima APR, ZZ „Sremski Mihaljevci“ (mat. broj 20366052) osnovana je 2007, ima 10 članova. Nije jasno kako je navedeno u dopisu da je zahtev zadruge podnet 1994, jer tada nije postojala ova zadruga. Prema podacima CR, preko 75% akcija La Ferme a.d. (mat. broj 08036900), je u vlasništvu gđa Biljane Herriau. Generalni direktor je g. Nicolas Herriau.	1
12.	Plandiše	Jedan je postupak započet 2015 po zahtevu ZZ „Markovićevo – Miletićevo“, Markovićevo a odnosi se na imovinu AD „Agrobanat“ Plandište	Prema podacima APR, ZZ „Markovićevo – Miletićevo“ (mat. broj 21084085) osnovano je 2015, ima 10 članova. Prema podacima CR, vlasnik oko 28, 5% akcija AD „Agrobanat“	1

## Analiza primene Zakona o zadrugama

			(mat. broj 08042918) je Dorćol inženjering d.o.o. Beograd, oko 20, 8 % je vlasnik Akcionarski fond a.d, potom ide Irva investicije d.o.o. sa malo više od 17%.	
13.	Ruma	Prvi je pokrenut 2002. po zahtevu ZZ „Ruma“ iz Rume protiv Agroruma d.o.o, Ruma, drugi 2004. protiv PAD „Nova Budućnost“, Žarkovac po zahtevu ZZ „Žarkovac“, i treći 31.08.2018, s tim da nije određen protivnik predlagača –imovina na koju se zahtev odnosi.	Prema podacima APR-a, ZZ “Ruma” (mat. broj 08737339) osnovana je u oktobru 2011, i ima 29 zadrugara. ZZ „Žarkovac“ (mat. broj 08792941) je osnovana 2003, ima 28 članova. Vlasnik 100% udela Agroruma d.o.o. (mat. broj 08237921) je Proizvodno trgovinsko društvo Žito Dunav d.o.o. Beograd (mat. broj. 07914717), a čiji su vlasnici: g. Perica Barišić, Agroruma d.o.o. i sam Žito Dunav d.o.o. 100% vlasnik PAD „Nova Budućnost“ d.o.o. (mat. br. 08237930), je proizvodno trgovinsko društvo Žito Dunav d.o.o. Beograd (mat. broj. 07914717), a čiji su vlasnici: g. Perica Barišić, Agroruma d.o.o. i sam Žito Dunav d.o.o.	3
14.	Sečanj	Jedan postupak, pokrenut 30.08.2017. od strane ZZ “Vida pusta“, Banatsko Višnjićevo.	Prema podacima APR-a ZZ „Vida pusta“ (mat. broj. 20017104) je osnovana 2005, ima 10 članova, u poslednje 3 godine nije imao promet. Nemamo podatak ko je vlasnik imovine koja je predmet zahteva.	1
15.	Sremska Mitrovica	Jedan postupak je pokrenut 1998. po zahtevu ZZ „Kuzmin“ u odnosu na imovinu AD Mitrosrem iz Sremske Mitrovice.	ZZ „Kuzmin“ osnovana je 1990, ima 43 člana. Prema podacima CR, većinski akcionar AD Mitrosrem je društvo DTM – Relations doo Beograd.	1
16.	Temerin	Jedan postupak pokrenut 2006. po zahtevu ZZ „Sirig“, Sirig, odnosi se na privatnu svojinu AD „7 Juli“ Sirig (upisano kao privatna svojina na osnovu zaključka Vlade RS od 31.07.2013. g.).	Prema podacima APR, 100% vlasnik „7 juli“ d.o.o. Sirig jeste GP „Graditelj NS“ d.o.o. Novi Sad, koji je to postao na osnovu Ugovora o prodaji društvenog kapitala iz 2015.	1
17.	Titel	Jedan postupak je pokrenut 2015. po zahtevu ZZ „Agro – futura“, Titel u odnosu na imovinu u vlasništvu SEE AGRO d.o.o. Beograd .	Prema podacima APR, ZZ „Agro – futura“ (mat. broj 20833700) osnovana je sredinom 2012, ima 9 članova. 100% vlasnik SEE Agro d.o.o. (mat. broj 08256071)	1
18.	Kovačica	Postupci se vode po zahtevu: (1) 03-463-2/97, ZZ „Dudara“ iz Idvora (2) 03-463-1/97, ZZ Koperant iz Samoša (3) 03-464-6/10, ZZ Debeljača (4) 03-463-10/94, ZZ Crepaje iz Crepaje (5) 03-461-2/14, ZZ „Nova obnova“ iz Samoša	1. spis je ustupljen na rad i nalazi se u sudskoj jedinici Kovačica u predmetu broj 1P br 96/05 2. obustavljen postupak, datum započinjanja postupka 19.05.1997. 3. odbaćen zahtev 4. spis predmeta dostavljen privrednom sudu u Pančevu 5. odbijen zahtev kao neosnovan, u drugostepenom postupku u Ministarstvu finansija povodom žalbe poništeno prvostepeno rešenje. Površina zemljišta 312ha 07ara 28m2 društvena svojina	5

## Aneks IV: Tabela odabranih drugostepenih upravnih postupaka pokrenutih pred Ministarstvom finansija

	Prvostepeni organ	Stranke u postupku	Opis predmeta	Broj predmeta
1.	Opština Arilje	ZZ Arilje u stečaju, Trgovinsko preduzeće Jedinstvo	Žalba ZZ Arilje Površina 394 288 m2	46-00-00164/1999-07
2.	Opština Mali Idoš	ZZ Lovćenčani, Lovćenac AIP Njegoš u stečaju, Lovćenac	Rešavanje u izvršenju presude Upravnog suda III-8 U.6576/16 od 18.9.2018.	46-00-00030/2012-07
3.	Opština Požega	ZZ Morava Uljarice-Morava, Požega	Žalba Uljarice-Morava, Požega na rešenje i zaključak	46-00-00186/2014-07
4.	Opština Ada	ZZ Ada-Mol PD Halas Jožef, Ada	Žalba PD Halas Jožef, Ada	461-02-00321/2018-07
5.	Opština Mali Idoš	ZZ Novi Jadran, Feketić PP Feketić AD Sombor	Zahtev za oglašavanje ništavnim, predmet po tužbi PP Feketić AD Sombor u upravnom sudu od 2017. Površina: 872 ha 01 a 52 m2	46-00-00816/2016-07
6.	Opština Vrbas	ZZ Kucura, Kucure Republika Srbija	Žalba ZZ Kucura	46-00-00316/2014-07
7.	Opština Mali Idoš	ZZ Feketić PP Feketić	Zahtev PP Feketić za oglašavanjem ništavim. Predmet po tužbi PP Feketić u Upravnom sudu Sombor	46-00-00177/2002-07
8.	Opština Ruma	ZZ Ruma, Ruma SZZ Jedinstvo, Kraljevci AD MB Agroruma		46-00-00117/2005-07
9.	/	ZZ Novus Avrum	U Upravnom sudu od 2016.	46-00-01035/2014
10.	/	Državno pravobranilaštvo iz Zrenjanina	Upravni spor pokrenut 2016.	46-00-00895/2015-07
11.	/	Komex agrar DOO Ruma	Upravni spor od 13732/16	46-00-00355/1988-07
12.	/	ZZ Rusko selo, Rusko Selo	Upravni spor od 2016.	46-00-00269/2001-07
13.	/	ZZ Stativa, Novi Žednik	Upravni spor od 2017.	46-00-00031/2011-07
14.	/	Poljoprivredna korporacija Beograd, Padinska Skela	Upravni spor od 2017.	46-00-00056/2006-07
15.	/	OZZ Južni Banat, Banatski Brestovac	Upravni spor 2017.	46-00-0125/1999-07

## ■ Analiza primene Zakona o zadrugama

16.	/	OZZ Novi Sad	Upravni spor od 2017.	46-00-00196/2017-07
17.	/	ZZ Zmajevčani, Zmajevo	Upravni spor od 2017.	46-00-00317/2014-07
18.	/	ZZ Mala Međa, Stari Lec	Upravni spor od 2017.	46-00-00346/2017-07
19.	/	DOO, Servertrans Senta, Senta	Upravni spor od 2017.	46-00-00416/2017-07
20.	/	ZZ Poljo Mar, Maglić	Upravni spor od 2017.	46-00-00917/2014-07
21.	/	Novi Trading DOO, Zmajevo Milana Gaćine, Maglić	Upravni spor od 2018.	46-00-00105/2013-07
22.	/	Sobovica DOO Kragujevac	Upravni spor od 2018.	46-00-00196/2002-07
23.	/	Pardan, selo Međa, Žitište	Upravni spor od 2017.	46-00-01639/2016-07

## BELEŠKE

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---