
мр Катарина Јовичић
Институт за упоредно право, Београд

ОСТВАРИВАЊЕ ИМОВИНСКИХ ПРАВА ФИЗИЧКИХ ЛИЦА НА НЕПОКРЕТНОСТИМА НА КОСОВУ И МЕТОХИЈИ (ПРАВО НА ПОВРАЋАЈ ИМОВИНЕ)

У овом раду аутор се бави истраживањем остваривања имовинских права физичких лица на непокретну имовину на Косову и Метохији, које подразумева интересовање стручне јавности не само због тога што је недовољно истражено у домаћој литератури, већ и по специфичном начину његовог решавања.

Земља и својинска права на имовину су често била повод за многе тешке конфликте на том подручју, који се, због неверења великог броја грађана у локалне судове, нису пред њима редовно решавали. Када је, након интервенције НАТО, међународна мисија успоставила цивилну управу на Косову и преузела надлежност за решавање дела ових истраживања на себе, ни тада није дошло до значајног побољшања кредибилитета институција које су се овим проблемима бавиле. Разлог зашто је то ипак треба истражити у начину на који се та истраживања решавају, чему је посвећен преостали део овог рада.

Пројекти које доноси међународна мисија у области имовинских права грађана на непокретну имовину на Косову, у складу са њеним мандатом, треба да допринесу обезбеђењу услова за сигуран и неометан повратак избеглих и прогнаних у своје домове. Од пресудне важности за повратак ових лица је истраживање надокнаде штете за њихову оштећену или уништenu непокретну имовину, које тим пројектима није уређено. Преузимање ових захтева на решавање локалним судовима не може, у постојећим условима, донети резултате, па је очигледно због чега се међународна мисија, на овом плану, не може оценивати успешно.

С друге стране, и Република Србија, чији пројиси се не примењују у иуном обиму на Косову и Метохији, ујркос томе мора улаити најоре за стварање бољих услова за решавање проблемa њених грађана који имају иоираживања ирема нејокрејној имовини на Косову, у мери у којој је то моуће.

Кључне речи: ирава на нејокрејноспима, иоврећај имовине; међународна мисија, Косово и Метохија

УВОД

Право на имовину је неприкосновено. Оно је загарантовано Општом декларацијом о правима човека, која је прокламована и усвојена од стране УН-а још 1948. године.¹ Њега нико не може да укине, нити се оно доводи у питање у упоредном праву, због чега и право на повраћај одузете имовине не може бити спорно.

Међутим, у пракси се ово правило не поштује увек, чему могу допринети различите околности. На Косову и Метохији су, поготову, такве околности присутне дуже времена, због чега се спорови о имовинским правима на непокретну имовину сматрају међу најсложенијим и најосетљивијим. Томе је понајвише допринело то што је ова имовина често уништена, много је нелегално запоседнутих кућа и станова, евиденција о правима на непокретностима није брижљиво вођена, бројни су уговори о промени власничких и других имовинских права на некретнинама закључени под притиском, не постоји континуитет у вођењу документације, и др.

Оно што додатно компликује решавање имовинскоправних спорова физичких лица поводом непокретности на Косову и Метохији је постојање комплексног и сложеног правног оквира који уређује та питања, успостављеног по доласку привремене административне мисије Уједињених Нација на Косову, на основу Резолуције Савета безбедности Уједињених Нација 1244.

1. ИЗВОРИ ПРАВА

По окончању војне интервенције НАТО и повлачења југословенских војних и полицијских снага, Резолуцијом Савета безбедности Уједињених Нација 1244 од 10. јуна 1999. године, на Косово и Метохију је по-

¹ Члан 7. Опште декларације о правима човека.

слата Привремена административна мисија Уједињених нација (УН-МИК)² на челу се Специјалним изаслаником Генералног секретара УН-а. Истом Резолуцијом УНМИК је добио овлашћења да, у циљу установљења мисије, доноси уредбе са законском снагом и друге помоћне правне инструменте, као и да припрема текстове прописа које ће доносити надлежни законодавни орган, изабран у складу са постигнутим политичким споразумом.

Одмах по преузимању функције, Специјални изасланик је донео Уредбу, Уредба бр. 1999/1³, којом је целокупна законодавна и извршна власт поверена УНМИК-у, укључујући и управљање судством (члан 1). Чланом 3. Уредбе предвиђено је да се прописи који су били на снази на Косову на дан 24. марта 1999. године и даље примењују, све дотле док нису у супротности са међународно признатим стандардима о људским правима,⁴ испуњењем мисије УНМИК-а у складу са Резолуцијом 1244, или са постојећим уредбама и другим актима које донесе УНМИК. Чланом 6. УНМИК-у је поверено управљање државном имовином на територији Косова, како покретном тако и непокретном, укључујући новац и банковне рачуне који су у власништву Републике Србије или Југославије, или било којег њиховог органа а налазе се на територији Косова.

Већ у децембру месецу 1999. године ова уредба је била измењена⁵ и новом регулативом је било предвиђено да су на Косову, поред уредби УНМИК-а, на снази и прописи који су важиви на дан 22. марта 1989. године, уместо 24. марта 1999. године, како је то првобитно било предвиђено.⁶ У случају неслагања предност имају уредбе УНМИК-а, а за решавање питања која нису уређена уредбом нити прописом који је важио на дан 22. марта 1989, могу се применити и прописи који су донети ка-

² United Nations Interim Administrative Mission in Kosovo

³ Уредба бр.999/ од 25. јула 1999. године, која је ступила на снагу 10. јуна 1999. године, на дан када је донета Резолуција 1244,

⁴ Ови стандарди прецизирани су чланом 2. Уредбе, који гласи: "Ни једно лице које обавља јавне дужности или ради у јавним службама на Косову не сме спроводити дискриминацију ни према коме на основу пола, расе, боје, језика, вере, политичког или другог мишљења, природног, етничког или друштвеног порекла, у вези с националном заједницом, имовином, на основу рођења или другог статуса".

⁵ Уредба бр. 999/24 од 2.децембра 1999. године, која се ретроактивно примењивала почев од 10. јуна 1999. године.

⁶ Члан .. Уредбе бр. 999/24.

сније (члан 1.2). Чланом 1.3. утврђена је обавезна примена одређених међународних уговора⁷ од стране свих лица која обављају јавне дужности или раде у јавним службама.⁸

Наведеним уредбама постављен је општи правни оквир за примену извора права, а у домену имовинских права на непокретностима Специјални изасланик је донео неколико уредби које се посебно баве овим питањем. Поред тога, у овој области су у примени и одређени прописи који су били на снази на Косову на дан 22. марта 1989. године, под условом да уредбама нису укинута или измењени, као и одређени прописи које је у међувремену донела Скупштина Косова.

Овако сложен правни оквир не би могао да функционише без јасно постављене хијерархије у примени различитих извора права, која је на овој територији специфична по томе што предност имају међународни уговори и уредбе које доноси УНМИК. Иза њих на хијерархијској лествици се налазе закони које усвоји Скупштина Косова а припремио их је УНМИК, потом долазе прописи који су важили на дан 22. марта 1989. године, а на крају и прописи донети у периоду од 1989. до 1999. године.

2. ПРАВНИ РЕЖИМ РЕШАВАЊА ЗАХТЕВА

Решавање питања остваривања имовинскоправних захтева физичких лица на непокретностима на Косову одвија се по два засебна правна режима, у зависности од садржине захтева и од тога да ли су

⁷ Реч је о следећим уговорима: 1) Општа декларација о људским правима од 0.2.1948; 2) Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода од 4.1.1950, заједно са протоколом; 3) Међународни споразум о грађанским и политичким правима од 6.2.1966, заједно са протоколом; 4) Међународни споразум о економским, друштвеним и културним правима од 6.2.1966; 5) Конвенција о елиминацији свих облика расне дискриминације од 2.2.1965; 6) Конвенција о елиминацији свих облика дискриминације жена од 7.2.1979; 7) Конвенција против тортуре и осталих окупних, нехуманих и понижавајућих поступака или облика кажњавања од 7.2.1984; 8) Међународна конвенција о правима детета од 20.2.1989. године.

⁸ Од ових уговора на првом месту је наведена Општа декларација о људским правима из 1948. године која, између осталог, гарантује неприкосновеност и неповредивост права својине.

⁹ Временски тренутак од значаја за поделу опредељен је чињеницом да је тога дана Скупштина Косова изгласала усвајање амандмана на Устав Србије, којима се Косову одлузимају одређене аутономне ингеренције.

они настали у периоду после 23. марта 1989. године, или не.⁹ Подела је направљена прописима УНМИК-а, којима је међународна мисија преузела искључиво право решавања одређених захтева насталих након наведеног датума, док се остали расправљају пред локалним судовима. Они који се решавају пред органима успостављеним од стране међународне мисије расправљају се по прописима које је донела та мисија у управном поступку, док остали превасходно потпадају под режим осталих прописа и расправљају се у парничном поступку пред локалним судовима.

1.Имовинскоправни захтеви у режиму УНМИК регулативе

а) Време деловања Управе за стамбена и имовинска питања

Прва уредба УНМИК-а која се бавила имовинскоправним питањима везаним за непокретну имовину на Косову донета је убрзо по успостављању привремене управе, већ у новембру месецу 1999. године.¹⁰ Том уредбом установљено је посебно тело - Управа за стамбена и имовинска питања, коме је поверено "старање о стамбеним правима на Косову све док Специјални изасланик не одреди да су установе локалне власти у стању да преузму на себе ту функцију" (члан 1.1). У оквиру Управе деловала је Комисија за имовинска потраживања, која је имала статус независног органа управе и мандат да расправља приватне некомерцијалне спорове у вези са стамбеном имовином које јој упути Управа.

Управа за стамбена и имовинска потраживања била је надлежна да прима и региструје три врсте захтева:

а) потраживања физичких лица чије је власништво, posed или станаарско право на непокретну стамбену имовину (која може да укључи и земљиште и зграде које користи подносилац захтева а које чине целину, као нпр. обрадиво земљиште и пословни простор) опозвано након 23. марта 1989. године на основу закона који је дискриминаторан у примени или у намери;

¹⁰ Уредба бр. 999/23 од 5. новембра 1999. године

б) потраживања физичких лица која су ушла у неформалне трансакције¹¹ непокретне стамбене имовине на основу слободне воље страна након 23. марта 1989. године; и

ц) потраживања физичких лица која су била власници, поседници или носиоци станарског права на непокретну стамбену имовину пре 24. марта 1999. године и која сада не уживају посед имовине, и кад имовина није пренесена добровољно".¹²

Захтеви под а) и б) у непосредној су вези са имовинским трансакцијама које су вршене након доношења Закона о специјалним условима који важе за трансакције непокретне имовине,¹³ који је оцењен као дискриминаторан и чија су дејства на овај начин требало да буду поништена. У том циљу треба разумети одредбе којима се пружа правна заштита имовинскоправним трансакцијама које су, због тога што су биле супротне наведеном закону, биле лишене дејства (захтеви под а). Поред тога, пружање могућности да се оснаже, по тада важећем закону забрањени имовинскоправни преноси имовине у које су грађани неформално улазили (захтеви под б), такође су у функцији поништења дејства поменутог закона.

Управа, односно њена Комисија за имовинска потраживања, имала је искључиву надлежност да решава наведене захтеве. Комисија је била установљена као независан орган управе, чије је чланове (два међународна и један локални) постављао Специјални изасланик. Захте-

¹¹ Уредбом бр. 2000/60 од 3. октобра 2000. године, дефинисан је појам неформалне трансакције, под којом се подразумева "било која трансакција некретнинама, која је била незаконита према одредбама Закона о специјалним условима који важе за трансакције непокретне имовине или другог дискриминаторског закона, а који би у супротном био законита трансакција.

¹² Члан .2. став . Уредбе бр. 1999/23.

¹³ Закон о специјалним условима који важе за трансакције непокретне имовине, "Сл. лист РС", бр. 30/89, 42/89 и 22/9. Овај закон, којим је била ограничена продаја непокретности лицима друге националности, УНМИК је оценио да је дискриминаторан (изричито наведено у члану .. став 7. Уредбе бр. 2000/60 од 3. октобра 2000. године). Уредбом бр. 999/0 стављени су ван снаге и следећи прописи Републике Србије: Закон о изменама и допунама у вези са ограничењима у купопродаји непокретне имовине, "Сл. лист РС", бр. 22/9 од 8.4.99. године и Закон о условима, начинима и поступцима давања пољопривредног земљишта на коришћење грађанима који желе да раде и живе на територији Аутономне покрајине Косова и Метохије, "Сл. лист РС", бр. 42/9 од 20.7.1991. године.

ви који нису били у надлежности Управе решавани су пред локалним судовима. То су, примера ради, могли бити захтеви који се односе на узнемиравање државине, на уговоре о закупу, на расправе о међама, накнаду штете за оштећену или уништену имовину, и др, али и спорови из надлежности Комисије када их она упути суду. Ако би пред судом био инициран поступак по захтеву који се односио на неколико различитих имовинскоправних потраживања поводом непокретне имовине, од којих би неки потпадали под надлежност Комисије а неки би требало да се расправе пред судом (нпр. захтев који се односи на губитак права својине или станарског права а паралелно је постављен и захтев за накнаду штете), суд је био дужан да предмет упути Комисији на решавање, с тим што би се она тада бавила само захтевом из своје надлежности, а након тога би предмет био враћен суду да расправи и остале захтеве.

Поступак пред Комисијом окончавао се доношењем одлуке, која је била коначна и обавезујуће за странке. Ове одлуке су биле обавезујуће и за локалне судове у свим евентуалним накнадним споровима који би се пред њима појавили у односу на имовину о којој је пред Комисијом расправљано.¹⁴ Уредбом нису биле разрађене процедуралне одредбе деловања Комисије неопходне за отпочињење њеног рада, што је остављено Специјалном изасланику да учини накнадно.

Отприлике годину дана касније, 15. новембра 2000. године Уредбом бр. 2000/60¹⁵ утврђена су Правила комисије о поступању и доказивању, којим је постављен правни режим рада Комисије. Ова уредба је, поред процесноправних, садржала и материјалноправне одредбе на основу којих је Комисија доносила своје одлуке.

У уводном делу наведене уредбе прецизирано је значење релевантних појмова па је, између осталог, одређено шта се подразумева под "напуштеним стамбеним простором", ко је "ималац права додељивања", шта су "придружена имовина", "неформална трансакција", "станарско право" и "имовина". "Напуштеним стамбеним простором" сматра се свака имовина коју њен законити ималац или чланови његовог домаћинства трајно не користе, без обзира да ли је слободна

¹⁴ Ово непосредно произлази из члана 2.7. Уредбе, који гласи: "Коначне одлуке Комисије су обавезујуће и извршене и нису предмет преиспитивања било којих других правосудних или административних органа на Косову".

¹⁵ Уредба бр. 2000/60 од 3. октобра 2000. године

или бесправно заузета. Лица која су, у складу са законом стекла право располагања на стану у друштвеној својини према прописима који су важили у време када су то право стекли уредба дефинише као "имаоце права додељивања". Земљиште и зграде које су у власништву или их користи лице у складу са својим законом признатим правом, а чини јединствен стамбени посед је "придružена имовина". "Неформална трансакција" је појам који подразумева све промене имовинских права на непокретностима које су спроведене супротно одредбама Закона о специјалним условима који важе за трансакције непокретне имовине, док се под "имовином" подразумева свака стамбена зграда или стан, сваки стан у друштвеној својини и свака придružена имовина.

Након уводног дела следи одељак са материјалноправним одредбама које примењује Комисија када решава о захтевима странака. Ове одредбе груписане су у неколико поглавља и њима се уређују различита питања: општа начела, повраћај својине над станом у власништву, одн. права коришћења стана у друштвеној својини изгубљених због дискриминације, питање ограничења располагања са становима за које постоје нерешени захтеви за накнаду, као и додељивање и коришћење станова у друштвеној својини.

Уредбом је прокламовано начело неприкосновености стечених имовинских права према законима који су важили у време стицања, под условом да самом уредбом није предвиђено другачије.¹⁶ Свако ко је, као последица дискриминације, изгубио имовинско право на непокретностима у периоду између 23. марта 1989. године и 24. марта

¹⁶ Уредбом су, у члану 5, промењене одредбе Закона о стамбеним односима, тако што је: а) предвиђена привремена забрана располагања становима у друштвеној својини до истека рока за подношење захтева Управи за стамбена и имовинска питања; б) та привремена забрана односи се на свакога ко је купио стан у друштвеној својини од носиоца права додељивања, при чему то лице нити члан његовог породичног домаћинства нису имали станарско право на стану пре 23.3.1989; ц) лице из тачке б) не може располагати са станом који користи све док Управа не реши његов захтев или док не истекне рок за подношење захтева Управи (шта наступи касније), осим као део споразумног решавања захтева; д) укинута је могућност да носилац права додељивања и даље додељује станове у друштвеној својини, а станарско право носиоца станарског права не може да се оконча без пристанка носиоца станарског права или без одлуке Управе за имовинска и стамбена питања; е) допуштено је изнајмљивање стана у друштвеној својини од стране носиоца станарског права.

1999. године, имао је право да од Управе тражи надокнаду у виду повраћаја у природи или компензације, али не и обештећење.¹⁷ Повраћај у природи се могао тражити само за потребе повратка на имовину или ради располагања њоме, а могло се и поверити Управи да управља имовином док подносилац захтева не одлучи шта жели са њом да учини.

Одредбама члана 4. Уредбе разрађују се питања повраћаја права на коришћење станова у друштвеној својини, које је изгубљено због дискриминације, а предвиђа се и могућност да подносилац захтева откупи такав стан уз одобрење Управе.¹⁸ Ако није могуће извршити повраћај стана, а захтев се покаже основаним, Управа би по одлуци Комисије подносиоцу захтева издала одговарајућу потврду о тржишној вредности тога стана (умањену за износ који би подносилац захтева требало да уплати закуповину стана према Закону о стамбеним односима), на основу које би њен ималац стекао право на компензацију из буџетских фондова одређених за те намене. Овим одредбама је право располагања становима у друштвеној својини са носилаца права располагања пренето на Управу (члан 6), чиме су дерогиране одговарајуће одредбе Закона о стамбеним односима којима је то питање раније било уређено.

На наведени начин је питање имовинских права на непокретностима на Косову и Метохији промењено у односу на, до тада важећи законски режим. Омогућено је да свако ко сматра да му је, по основу дискриминације, повређено неко право на непокретности из надлежности Управе за стамбена и имовинска питања, покрене управни поступак у коме ће се утврдити да ли је његово право основано или не. По подношењу таквог захтева, Управа и њена Комисија даље спроводе поступак по одредбама које су, такође, садржане у уредби.

Поступак се покреће искључиво на захтев заинтересоване стране, не и по службеној дужности. Активно су легитимисана иста лица као и у Уредби бр. 1999/23, при чему је то право проширено и на члановима

¹⁷ Захтеви којима се тражи обештећење за оштећену или уништenu имовину расправљали су се пред локалним судовима.

¹⁸ Утврђен уговором о продаји закљученим са првим власником, или који је одређен према Закону о стамбеним односима увећан за проценат тренутне тржишне цене стана, што одређује Управа, као и трошкове за свако побољшање на стану које је учинио његов први власник.

ве њиховог породичног домаћинства за случај да особа која је носи-лац права то из неког разлога не може да учини.¹⁹

Подносилац захтева може слободно да определи свој захтев, али је посебно наглашено да он може да тражи повраћај изгубљеног пра-ва на имовину за потребе повратка или располагања њоме, или да Управа преузме управљање имовином све док он не одлучи да ли ће се вратити на своју имовину или ће је отуђити (члан 8.3). На овај на-чин је, практично, уредбом одређена садржина захтева о којима реша-ва Управа за стамбена и имовинска питања, одн. Комисија за имовин-ске захтеве.

Обезбеђење учешћа друге стране у поступку, као и осталих заин-тересованих лица, регулисано је тако што је предвиђено да Управа, по пријему захтева, о томе обавештава корисника имовине, а објављива-њем у званичним публикацијама Управе или на "други одговарајући начин", о покретању поступка обавештава и јавност (члан 9.1). По уручењу захтева од стране Управе, лице које користи стамбену имови-ну има право да у року од 30 дана одговори на захтев и поднесе одго-варајућа документа којим доказује основ свог становања у тој имови-ни. Оно што је овде специфично је да је чланом 9.6. посебно апостро-фирано право тог лица да у свом одговору *захтева* од Управе да се његове стамбене потребе узму у обзир приликом разматрања захтева. Тако се то лице, које неретко и неправно користи туђу имовину, до-води у веома повољан положај будући да му је самом уредбом дато право да у поступку доказује своје стамбене потребе, које орган који решава захтев мора узети у обзир приликом одлучивања. То практич-но значи да је само постојање стамбене потребе, без икаквог правног основа, изједначено са правним основом за коришћење имовине.

Када је реч о неформалним трансакцијама извршеним на основу слободне воље страна након 23. марта 1989. године реч, Управи је да-то овлашћење да издаје наређење за регистровање тих трансакција у одговарајући јавни регистар ако захтев не буде оспорен, или ако Управа оцени да је основан. Ова одлука Управе није обавезујућа по-што је предвиђено да се могу, поводом исте имовине, поднети и други захтеви. Међутим, чињеница да се ти други захтеви подnose у року од 30 дана од дана сазнања за одлуку Управе, која се објављује у одгова-

¹⁹ Чланови породичног домаћинства се одређују у складу са чланом 9. За-кона о стамбеним односима.

рајућим актима Управе, али не и након протекла године дана од дана њеног доношења, ставља у доста неповољан положај лица која полажу неко право на ту имовину а којима нису доступна акта Управе. Овде се пре свих мисли на избегла и расељена лица, која услед неблаговременог реаговања долазе у ситуацију да бесповратно изгубе права на своју имовину.

Пре него упути захтев на решавање Комисији, Управа спроводи поступак посредовања не би ли успела да се спор реши на пријатељски начин. Тек ако посредовање не успе, или када Управа одбије захтев, предмет се упућује на решавање Комисији за имовинска потраживања.

Комисија одлучује о потраживањима на основу писаних поднесака и увидом у документа, а усмено саслушава стране и представнике међународних, владиних или невладиних тела, само на сопствени позив. Та саслушања су јавна, под условом да Комисија не одлучи другачије. Она може и да делегира своја овлашћења особљу Управе, да издаје привремена наређења када нађе да је то оправдано, али и да одређује привремене мере ради обезбеђења потраживања. Специфичност поступка пред Комисијом се, понајвише, огледа у њеном праву да "у интересу ефикасног администрирања правде" а кад за то постоји оправдан разлог, "пренебрегне непоштовање било којег правила поступања било које стране или Управе" (члан 19.5). На овај начин је практично омогућено Комисији да произвољно води поступак када она сама нађе да је то потребно.

Уредбом је предвиђена и могућност преиспитивања одлука Комисије. То право је признато како незадовољној страни, тако и сваком заинтересованом лицу које пружи ваљане разлоге због којих није учествовало у поступку. Молба за преиспитивање одлуке Комисије може се поднети у року од 30 дана од дана обавештавања о одлуци, али не и по протеклу године дана од дана њеног доношења, због предочавања правно релевантних доказа који нису узети у обзир приликом одлучивања о захтеву и погрешне примене материјалног права (члан 14.1). Имајући у виду да је Комисија овлашћена да "пренебрегне непоштовање било којег правила поступања", јасно је да се молба за преиспитивање њених одлука не може уложити због повреде поступка. На овај начин је, фактички, веома сужено право на подношење овог правног лека, што може негативно утицати на утврђивање материјалне истине у предмету.

Чињеница да о молби за преиспитивање одлуке Комисије одлучује сама Комисија, такође не обезбеђује пуно поштовање начела двостепености поступка. Иако је предвиђено да у овом, тзв. другостепеном поступку, одлучује друго веће Комисије од оног које је донело одлуку или Комисија на пленарној седници када председавајући сматра да је то потребно, чини се да то није довољно да би се обезбедила непристрасност и објективност у одлучивању. Ово посебно ако се има у виду да у овом поступку Комисија коначно и мериторно одлучује, било да одбије молбу као неосновану и потврди првобитну одлуку, било да сама донесе нову одлуку о захтеву.

Овакво стање трајало је неколико година, тачније до марта месеца 2006. године, када је Уредбом УНМИК-а бр. 2006/10 основана Косовска агенција за имовину,²⁰ која је преузела надлежности Управе за стамбена и имовинска питања.

б) Оснивање Косовске агенције за имовину

Оснивањем Косовске агенције за имовину (у даљем тексту: Агенција) отворило се ново поглавље у решавању имовинскоправних захтева физичких лица на непокретну имовину на Косову. Ова агенција је наследила Управу за стамбена и имовинска питања, која је њеним оснивањем била укинута. Агенције је преузела предмете који су били у току обраде пред Управом, док је Комисија за имовинска потраживања привремено наставила са радом на одређеном броју преосталих захтева за стамбену имовину, који су у то време чекали на одлуке.

Мандат Агенције је сужен у односу на надлежност Управе за стамбена и имовинска питања тако што јој је поверено решавање само оних захтева који се односе на власништво или коршћење непокретне имовине (укључујући пољопривредну имовину и пословни простор), који су настали у периоду оружаног сукоба (између 27. фебруара 1998. године до 20. јуна 2000. године). Остали захтеви, који су били у искључивој надлежности Управе, ступањем нове уредбе на снагу прешли су у надлежност локалних судова.

Агенција има Надзорни одбор, који спроводи административни надзор над радом Агенције и доноси смернице за њен даљи рад, Из-

²⁰ Косовска агенција за имовину основана је Уредбом бр. 2006/10 од 4. марта 2006. године.

вршни секретаријат, задужен за обављање административних послова, и Комисију за имовинске жалбе која решава захтеве из њене надлежности. Чланови Комисије су "стручњаци у области стамбеног и имовинског права и компетентни су за обављање правосудне функције," има их укупно три, од којих су два међународни чланови а један је локални. Њих именује Специјални представник Генералног секретара самостално, с тим што је он код именовања локалног члана Комисије везан предлогом председника Врховног суда Косова.

Убрзо по свом оснивању, почетком априла месеца 2006. године, Агенција је отпочела са пријемом захтева заинтересованих лица. Само подношење захтева је било значајно олакшано тиме што је Агенција отворила своје канцеларије и ван територије Косова, где су се могли обраћати сви који, из различитих разлога, то нису били у могућности да учине на том подручју.²¹

Код покретања поступка пред Агенцијом задржано је начело диспозитивности, а уведена је обавеза Извршног секретаријата да копију захтева странке, који се подноси у форми жалбе, осим лицу које тренутно користи имовину на коју се жалба односи, достави и локалном суду. Начин на који је прописана дужност обавештавања заинтересованих лица је измењена утолико што је предвиђено да се то чини "уз разумне напоре", при чему се објављивање у службеној публикацији Извршног секретаријата сматра уредним обавештавањем.

Онај ко користи имовину која је предмет жалбе, као и трећа заинтересована лица, могла су у року од 30 дана од обавештавања о поступку да пријаве своје учешће у њему и тиме да стекну статус стране у поступку. Обавештавање се могло дати и у форми одговора на жалбу, али овај пут уредбом није била предвиђена могућност да се у том

²¹ Косовска агенција за имовину има 10 главних канцеларија које се налазе у Београду, Крагујевцу, и Нишу у Србији (са привременим канцеларијама у Крушевцу и Новом Пазару), Подгорици (са привременом канцеларијом у Берану) у Црној Гори и Скопљу у бившој Југословенској Републици Македонији, поред својих канцеларија у Гњилану, Митровици (са пратећим канцеларијама и у северном и у јужном делу града), Пећи, Приштини (са пратећом канцеларијом у Грачаници); и Призрену на Косову. Регионалне канцеларије су под надзором Главне канцеларије која се налази у Приштини. Иако је Агенција почела да прима захтеве почетком априла, они су се могли подносити само на територији Косова у почетку, а од краја маја 2006. године и у новооснованим канцеларијама Агенције у Београду, Крагујевцу, Нишу и Подгорици.

поднеску указује и на стамбене потребе лица које користи имовину, нити је била утврђена обавеза Агенције да то узима у обзир приликом решавања о жалби. Рок од 30 дана није фиксни, већ је било могуће приступити поступку и касније, све до момента до када Комисија не одлучи о захтеву.

За вођење поступка по жалби из надлежности Агенције поново је била утврђена искључива надлежност Комисије за имовинске жалбе. Она је могла предмет уступити на решавање локалном суду, у ком случају је суд био дужан да примењује одредбе Уредбе, а друге прописе само супсидијерно. Међутим, суд би, за разлику од Комисије, уместо одредби о управном поступку процес водио по правилима важећег закона о грађанским споровима (члан 14).

У поступку пред Комисијом, који се по правилу водио на основу писаних поднесака, она је могла да саслушава сведоке и вештаке када нађе да је то потребно. За разлику од овлашћења Управе за стамбена и имовинска питања, уредбом није било предвиђено да Агенција доноси и спроводи привремене мере у поступку.

Одлука којом се решава по жалби доносила се у форми закључка. Закључак Комисије обавезно се достављао учесницима у поступку, али и надлежном суду, за кога би у том моменту настала обавеза да преиспита достављени закључак. То је специфичност и највећа новина поступка пред Комисијом, чије одлуке (закључци) више нису биле коначне у тренутку доношења, већ би оне то постале тек након што их потврди надлежни суд. Суд је имао рок од 45 дана да донесе одговарајућу одлуку, којом је могао закључак Комисије потврдити или одбаци. Поред тога, он је могао од Комисије да затражи и додатна објашњења у вези са предметом. Одлуку којом би одбацио закључак Комисије суд је могао донети због погрешне примене материјалног права или због непотпуно и погрешно утврђеног чињеничног стања. Истом одлуком он је могао указати Комисији како би требало да измени закључак, или да наложи да се изведу додатни докази (члан 12.2).

Оно што суд није био овлашћен да уради је да преиспитује закључке Комисије са становишта повреде спроведеног поступка, чиме је Комисија практично задржала привилегију коју је имала Управа за стамбена и имовинска питања, да игнорише одређена правила поступка, иако јој ово овлашћење новом уредбом није било изричито дато.

Да би се обезбедила ефикасност поступак пред Комисијом и локалним судовима, било је омогућено странкама да се обраћају Врховном суду Косова представкама, у којима би указале на "неразумно отезање поступка." Када би суд нашао да је представка основана, он би наложио да се у року 30 дана донесе одговарајућа одлука, а ако би сматрао да представци нема места, предмет је настављао да се решава по редовном току ствари.

Једна од најкрупнијих новина коју је у решавање захтева странака донела Уредба о оснивању Косовске агенције за имовину је то да је по први пут у потпуности установљено начело двостепености поступка. Незадовољне странке су могле да се у року од 15 дана од дана пријема одлуке суда жале на ту одлуку Врховном суду Косова. Разлози због којих је могла бити изјављена жалба су погрешна примена права и непотпуно или погрешно утврђено чињенично стање (члан 13.1).

У поступку по жалби, који се водио пред Врховним судом, супротна страна имала је право да поднесе одговор. Када је одлучивао о жалби Врховни суд је решавао у већу састављеном од троје судија, од којих су двоје међународни, а један је локални. Поступак пред овим судом требало је да буде брз, због чега је установљен рок од 15 дана у коме је он био дужан да донесе своју одлуку. Одлука суда достављала се надлежном локалном суду, странкама и Косовској агенцији за имовину.

Одлука Врховног суда је постајала извршна по протеклу 15 дана од дана њеног доношења, а ако странка не би уложила жалбу, онда је одлука Комисије постајала правоснажна и извршна по истеку рока за њено изјављивање.

Решења која је садржала уредба о оснивању Косовске агенције за имовину изгледа да није дала очекиване резултате у пракси, пошто је она убрзо суспендована, у октобру месецу 2006. године.²²

Новом уредбом Косовска агенција за имовину је одређена као независно тело, са истим надлежностима као у претходној, суспендованој уредби. Организација јој је, такође, остала непромењена, осим

²² Уредба 2006/50 од 6. октобра 2006. године. Овом уредбом нису суспендовани једино чланови 6, 7. и 8. Уредбе бр. 2006/10, којима је било уређено питање преузимање предмета, имовине и уговорних обавеза од Управе за стамбена и имовинска питања.

утолико што је Комисија за имовинске жалбе променила назив у Комисију за имовинске захтеве.

Покретање поступка пред Агенцијом, као и поступак обраде захтева, остао је исти; задржано је диспозитивно начело код иницирања поступка; одредбе о обавештавању заинтересованих лица и њиховог права на узимање учешћа у поступку нису измењене. Некомплетне захтеве, захтеве који нису у надлежности Агенције, као и када је о истом захтеву већ донета коначна административна или судска одлука, Комисија у целини или делимично одбацује. Оно што је новина у поступку је могућност да странка затражи изузеће члана Комисије у предмету, о чему одлучује сама Комисија.

Овом уредбом су до сада најбоље разрађене одредбе о овлашћењима Комисије у поступку: предвиђена је могућност спајања поступка, допуштено је преношење одређених надлежности Комисије на Извршни секретаријат, утврђено је право на коришћење електронских средстава, право да саслушава сведоке и вештаке, као и да предузима било које процедуралне мере које Комисија сматра одговарајућим у циљу убрзања поступка. Она, поново, може да одобрава привремене заштитне мере на захтев подносиоца захтева или на препоруку Извршног секретаријата, а када уредбом није предвиђен начин поступања у појединим ситуацијама, изричито је предвиђена супсидијерна примена одредби Закона о управном поступку (члан 11.1).

Оно што је, међутим, специфично и представља највећу промену у односу на претходну уредбу је потпуно искључење локалних судова из поступака које води Комисија. Они више немају никакве ингеренције у погледу рада и одлучивања Комисије, нити имају увид у предмете који се пред њом решавају пошто је укинута и обавеза њиховог обавештавања о томе. Као последица таквог регулисања, одлуке Комисије су поново постале коначне и правно обавезујуће за странке.

Иако је одлука Комисије којом она решава о захтеву коначна, ипак није ускраћено право незадовољној странци да се на ту одлуку жали Врховном суду Косова, преко Извршног секретаријата Агенције. Начело двостепености у одлучивању је задржано, а право да преиспитује одлуке Комисије сада има само Врховни суд. Ако се жалба не би уложила у року од 30 дана од дана сазнања за одлуку Комисије, та одлука постала би извршна.

Када је о разлозима за жалбу реч, наилазимо на извесне новине; сада је, по први пут, изричито предвиђено да се одлуке Комисије могу

побијати, осим због погрешно или непотпуно утврђеног чњеничног стања и погрешне примене материјалног права, и због повреде поступка. На овај начин је, изгледа, окончан период у коме је Комисија могла да, упркос постављеним правилима, води поступак произвољно, а да за такво поступање није било предвиђених последица.

Поред тога, у текст уредбе први пут је унета одредба која предвиђа суспензивно дејство жалбе у односу на одлуку против које је изјављена. То је важно због тога што су без ове одредбе била могућа различита тумачења у пракси поводом овог питања. Суспензивно дејство жалбе огледа се у немогућности извршења одлуке Комисије за сво време у коме се предмет налази у Врховном суду (члан 12.5).

У поступку по жалби, који води Врховни суд Косова, друга страна има право да у одређеном року (30 дана од дана пријема копије жалбе), суду достави одговор у писаној форми. Када одлучује о жалбама, Врховни суд заседа у већу које чине две међународне и један локални судија. Веће може затражити од Комисије додатна објашњења у вези предмета, а такође може и од странака тражити да поднесу нове поднеске, доказе, па чак и да их позове на усмену расправу. Странакама није дозвољено да се у жалби позивају на нове чињенице и доказе који су им били познати за време трајања поступка пред Комисијом и које тада нису изложиле.

Одлуком о жалби Врховни суд може, када оцени да је она основана, својом одлуком преиначити одлуку Комисије. У супротном случају, суд ће одбити жалбу као неосновану, односно, када утврди да нису испуњени процесни разлози за њено подношење, одбациће је. Свака од ових одлука је коначна и извршна и није је могуће оспоравати редовним нити ванредним правним средствима.

2. Имовинскоправни захтеви који нису у надлежности органа формираних УНМИК регулативом

Према подели коју је направио УНМИК својим прописима, имовинскоправни захтеви који нису у искључивој надлежности Агенције, не потпадају под режим УНМИК регулативе. Они се углавном расправљају по правилима садржаним у осталим изворима права, који се примењују у складу са њиховом хијерархијом о којој је напред било речи. Њих не решава Косовска Агенција за имовину (нити су за то били задужени органи који су јој претходили), већ се расправљају пред локалним судовима, у парничном поступку.

У овој групи захтева, који за предмет могу имати права различите садржине, најважнији су они који се односе на накнаду штете за оштећену или уништену непокретну имовину на Косову и Метохији. Ово питање није решавала међународна мисија, већ га је препустила локалним судовима, упркос томе што су они одавно изгубили поверење међу неалбанским становништвом, пре свих Србима. Због тога је велики број оваквих захтева и даље нерешен, што непосредно утиче на смањење броја избеглих и расељених лица која су се вратила у своје домове на Косову.

Поред тога, не би требало изгубити из вида да ће и одређени број грађана Републике Србије, који су изгубили право на непокретну имовину на Косову против своје воље применом прописа о одузимању имовине у периоду након Другог светског рата, поставити захтеве за ту имовину када се за то буду стекли услови. Иако у Србији још увек није донет закон о денационализацији и реституцији, који би ово питање уредио, извесно је да ће се оног тренутка када се то буде догодило, поставити бројна питања о томе на који начин ће грађани, који полажу право на, на такав начин одузету непокретну имовину на територији Косова и Метохије, моћи да га остваре. Ово веома важно и комплексно питање не би требало остављати нерешено у мери у којој је то могуће, како би што мањи број грађана остварило своја права без ангажовања међународних судских институција.

ЗАКЉУЧАК

Питање остваривања права физичких лица на непокретну имовину на Косову и Метохији је веома сложено и реално је очекивати да ће се решавати дуго времена. Земља и својинска права на имовину су често у срцу многих тешких конфликта на том подручју, који се, због неповерења великог броја грађана у локалне судове, нису пред њима редовно решавали.

Када је, након интервенције НАТО, међународна мисија успоставила цивилну управу на Косову и преузела надлежност за решавање дела ових питања на себе, није дошло до значајног побољшања кредибилитета институција које су се овим проблемима бавиле. Томе је допринела како чињеница да тела, која су уредбама Специјалног изасланика Генералног секретара УН-а била основана нису одмах била успостављена, тако и начин на који су она решавала ова питања.

Рад органа привремене међународне управе на Косову, којима је поверено решавање захтева физичких лица на непокретну имовину, може се пратити кроз два периода - први, у коме је деловала Управа за стамбена и имовинска питања, и други, који је отпочео оснивањем Косовске агенције за имовину. Први период трајао је око 6 година, док је други отпочео 2006. године и траје и данас.

Деловање Управе за стамбена и имовинска питања и њене Комисије за имовинска потраживања обележила је изградња једне потпуно нове правне регулативе. Овим прописима, које је донела привремена међународна мисија у форми уредби, успостављена је искључива надлежност Управе да расправља већи део поменутих захтева.

Уредбе којима су била уређена питања решавања имовинскоправних захтева физичких лица на непокретну имовину су у почетку биле кратке и неразрађене, али довољно јасне када је требало укинути, суспендовати или променити одговарајуће чланове неких, до тада важећих прописа. То се првенствено односило на Закон о специјалним условима који важе за трансакције непокретне имовине, чија су дејства могла бити поништена на захтев заинтересованих лица, док се изменама Закона о стамбеним односима право на располагање становима у друштвеној својини пренело са дотадашњих носилаца права додељивања непосредно на Управу. На тај начин је Управа за стамбена и имовинска питања веома брзо задобила положај највећег ауторитета у управљању и располагању приватном непокретном имовином грађана, као и у решавању спорова који се на њу односе.

Поступак пред Управом могло је да покрене свако лице које је за то имало правни интерес. Правила процедуре била су, поред материјалноправних норми, саставни део привремене регулативе и она су Управи и њеној Комисији за имовинска потраживања давала веома широка овлашћења. Специфичност процесних одредби садржаних у уредбама УНМИК-а огледала се у томе што су оне биле више упућујуће, него што су обавезивале Управу и Комисију када решава о захтевима странака. Комисија их је могла прекршити када год би нашла да за то постоје оправдани разлози и није било допуштено преиспитивати њене одлуке због процедуралних грешака. Код таквог стања ствари може се основано довести у питање објективност и праведеност рада Комисије, с обзиром да пропусти у процедури често могу пресудно утицати на одлучивање.

Одлуке Комисије, којима је она решавала о захтевима странака, биле су коначне и за њих обавезујуће. Истина, била је предвиђена могућност њиховог преиспитивања на захтев незадовољне странке због погрешне примене материјалног права или због погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања, али би о том захтеву опет одлучивао орган који је оспоравану одлуку донео (мада не у потпуно истом саставу). Таквим поступањем није било на одговарајући начин обезбеђено начело двостепености у одлучивању, које је стандард у предметима у којима се одлучује о правима грађана.

Управа за стамбена и имовинска питања је деловала само на територији Косова, чиме је практично био онемогућен одређен, значајан број избеглих и прогнаних лица са тог подручја, да у овим поступцима учествују. Објављивање на огласној табли у месту у коме заседа орган који води поступак о његовом покретању тешко би се могао, у постојећим условима, сматрати одговарајућим обавештавањем заинтересованих и позивом да у њему учествују. Због тога се не може искључити могућност да је одређени број предмета решаван искључиво на основу чињеница и доказа које би предочио само подносилац захтева, што неминовно доводи у питање утврђивање материјалне истине у сваком поједином предмету.

Да ли су услови који су постојали на Косову у време доласка међународне мисије били такви да су морали бити решавани по хитном поступку, без остављања довољно времена да се правна регулатива у овој области боље припреми? Одговор на ово питање није лако дати, али чињеница је да је начин на који су се ови проблеми решавали у првом периоду био неадекватан за прилике у којима се примењивао.

Оснивањем Косовске агенције за имовину у марту месецу 2006. године, која је заменила дотадашњу Управу за стамбена и имовинска питања, наступио је нови период у решавању имовинскоправних захтева физичких лица на непокретну имовину на Косову. Уредбом бр. 2006/10, којом је ова агенција установљена, унето је доста значајних новина у ове поступке.

Оно што се сигурно мора на почетку истаћи је чињеница да је, по усвајању наведене уредбе, Косовска агенција за имовину отворила своје канцеларије ван територије Косова, на подручјима где се налази велики број избеглих и расељених лица. Пружањем могућности пријема одговарајућих захтева у овим канцеларијама, као и кориго-

вањем система обавештавања о покренутим поступцима пред Агенцијом и њеном Комисијом за имовинске захтеве, олакшано је учешће заинтересованих лица у поступцима који се пред тим телима воде.

Поступак пред Агенцијом, односно њеном Комисијом за имовинске захтеве, водио се у складу са правилима прописаним уредбом, уз супсидијерну примену закона којим се уређује управни поступак. Одредбе које уређују поступак су пажљивије конципиране и потпуније су у односу на претходну регулативу. Оне више нису само упућујуће, већ и обавезују орган који води поступак.

Најкрупнија новина у поступцима које је водила Комисија односи се на укључивање локалних судова у те поступке. Њима се по службеној дужности достављао сваки захтев о коме би се пред Комисијом решавало, као и одлуке по тим захтевима, које нису биле коначне и обавезујуће све док их не потврди суд. При томе, суд није био ограничен само на потврђивање одлука Комисије - он је могао њене закључке да одбаци када нађе да су донети уз погрешну примену права, или да су засновани на непотпуно или погрешно утврђеном чињеничном стању. Суд је, поред тога, могао и да предмет врати Комисији на дораду, уз давање обавезног упутства за даље поступање. Он, међутим, није имао пуну јурисдикцију у овим предметима, пошто му није било дато право да преиначује одлуке Комисије.

Поред тога, по први пут је установљено право незадовољне странке да се жали на одлуку Комисије у пуном обиму. О жалби, која је могла бити изјављена због погрешне примене права или због тога што је одлука Комисије заснована на погрешном или непотпуно утврђеном чињеничном стању, није више одлучивала Комисија, већ Врховни суд Косова. У овом поступку Врховном суду је дато право да одлуке Комисије укида, мења или потврђује. Тај суд је, такође, могао утицати и на Комисију да поступи по одлукама судова у овим предметима.

Изгледа да ове промене нису испуниле очекивања њихових доносиоца, пошто је већ у октобру месецу 2006. године, након само неколико месеци примене, суспендована уредба којом су оне биле промовисане и новом уредбом је установљен други режим рада Агенције у решавању питања из њене надлежности.

Оно што карактерише ново решење, које је ступило на снагу октобра месеца 2006. године, је враћање на стари систем у коме је

Агенција (тада Управа за стамбена и имовинска питања) имала шира овлашћења. Тако су судови поново у потпуности искључени из поступака који се поводом непокретне имовине грађана воде пред Агенцијом, одлуке Комисије су опет постале коначне и обавезујуће за странке, а Агенција је у битном повратила статус који је раније имала.

Из претходне регулативе задржано је право незадовољне странке да се на одлуку Комисије жали Врховном суду, чиме је начело двостепености у одлучивању у овим предметима остало неповређено. Поред тога, и канцеларије Агенције које се налазе ван територије Косова и даље раде, што је добро за потенцијалне кориснике њихових услуга.

Прописи које је донела међународна мисија у вези са решавањем имовинскоправних захтева физичких лица на Косову и Метохији би требало да обезбеде услове за сигуран и неометан повратак свих избеглих лица у своје домове. Њиховом применом, међутим, до сада није дошло до испуњења тог циља. Највећа слабост овог правног система огледа се у неуспостављању механизма за решавање питања надокнаде штете за оштећену и уништену имовину, што је од пресудне важности за повратак избеглих и прогнаних у своје домове. Они се, истина, са таквим захтевима могу обратити локалним судовима на Косову, али неповерење у ове судове, као и отежан одн. онемогућен приступ њима, за велики број избеглих и прогнаних чини ово питање практично нерешивим. Због свега наведеног може се закључити да уведени систем, и поред извесног напретка и побољшања, има огромних слабости које, ако не буду биле решене, оправдано доводе у питање разлоге због којих је он успостављен у области имовинскоправних односа поводом непокретне имовине на Косову.

Поред тога, не треба изгубити из вида ни чињеницу да ће се, након усвајања прописа којим би се на територији Републике Србије уредило питање повраћаја имовине одузете против воље њихових власника на основу принудних прописа после Другог светског рата, велики број таквих лица обрати надлежним органима за повраћај одузете имовине која се налази на Косову. Због тога би надлежни у Србији требало, у складу са реалним могућностима, на време да припреме одговарајућу регулативу по којој би се решавала ова питања, како и она не би остала нерешена дуже времена него што је то потребно.

Katarina Jovičić, MA
Institute of Comparative Law, Belgrade

INDIVIDUAL PROPERTY RIGHTS ON REAL ESTATE IN KOSOVO AND METOHIA (RIGHT TO PROPERTY RESTITUTION)

In the paper the author deals with the issue of realisation of natural persons' property rights on immovables in Kosovo and Metohia, a topical issue that is not only insufficiently researched, but also very specific in terms of how it is regulated.

Land and property rights on immovables have often been a cause of serious conflict in the area, which were not resolved regularly, due to a high level of citizens' distrust in local courts. When the international mission established civil administration in Kosovo following the NATO intervention, it has also taken up the competence to resolve a part of these issues. However, this did not significantly improve the credibility of institutions dealing with this issue. The reasons for this lie in the manner of their resolution, to which the predominant part of this paper is dedicated.

Regulations governing citizens' property rights on immovables in Kosovo passed by the international mission, in accordance with its mandate, should contribute to providing conditions for safe and undisrupted return of refugees and displaced persons to their homes. A vital factor in the return of these persons is the payment of damages for their damaged or destroyed immovable property, one which is not regulated by the said norms. Resolution of these requests by the local courts, under present conditions, cannot yield results, and hence the performance of the international mission in this field cannot be assessed as successful.

On the other hand, the Republic of Serbia, despite the fact that its regulations are not fully applied in Kosovo and Metohia, must make additional efforts to create better conditions for resolving the problems of its citizens who have claims against immovable property on Kosovo territory, to the extent possible.

Key words: *right on real estate; restitution; International mission; Kosovo and Metohja*