



УНИВЕРЗИТЕТ У НОВОМ САДУ  
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ У НОВОМ САДУ



# ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ЗАДУЖБИНА У СРПСКОМ ПРАВУ У ЕВРОПСКОМ ПРАВНОМ КОНТЕКСТУ

ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА

Ментор:  
Проф. др Атила Дудаш

Кандидат:  
Јелена Веселинов  
ДП 2/17

Нови Сад, 2023. године

**УНИВЕРЗИТЕТ У НОВОМ САДУ**  
**ОБРАЗАЦ – 5а**  
**НАВЕСТИ НАЗИВ ФАКУЛТЕТА ИЛИ ЦЕНТРА**

**КЉУЧНА ДОКУМЕНТАЦИЈСКА ИНФОРМАЦИЈА<sup>1</sup>**

Врста рада:	Докторска дисертација
Име и презиме аутора:	Јелена Веселинов
Ментор (титула, име, презиме, звање, институција)	др Атила Дудаш, ванредни професор, Правни факултет у Новом Саду, Универзитет у Новом Саду
Наслов рада:	Правни положај задужбина у српском праву у европском правном контексту
Језик публикације (писмо):	Српски (ћирилица)
Физички опис рада:	Унети број: Страница: 249 Поглавља: 6 Референци: 274 Табела: 5 Слика _____ Графикона: 3 Прилога: 4
Научна област:	Правне науке
Ужа научна област (научна дисциплина):	Грађанскоправна
Кључне речи / предметна одредница:	Задужбине, правна способност задужбина, карактер права својине на задужбинској имовини, реституција задужбинске имовине, утицај европских тенденција на регулисање задужбинарства у Србији
Резиме на језику рада:	Правни положај задужбина је кроз историју у нас био одређен друштвеним и политичким приликама које су од првих прописа који су регулисали ову област до данашњих дана имале битно различита обележја. Задужбина је установа чије је правно регулисање веома комплексно јер нужно има изражене карактеристике националне културе и традиције, које условљавају специфична правна решења у једном државнополитичком систему. Обавеза је законодавца да

<sup>1</sup> Аутор докторске дисертације потписао је и приложио следеће Обрасце:

5б – Изјава о ауторству;

5в – Изјава о истоветности штапане и електронске верзије и о личним подацима;

5г – Изјава о коришћењу.

Ове Изјаве се чувају на факултету у штапаном и електронском облику и не кориче се са тезом.

посвети додатну, дужну пажњу при њиховом регулисању у периоду промене друштвенополитичких околности јер оне не смеју угрозити карактеристична обележја задужбина и њихову посебност у једном праву. Ову обавезу намеће њихова правна природа, с обзиром на то да је њихова сврха усмерена на племенити чин оснивача да своју имовину посвети задужбини и њеном употребом допринесе друштвенкорисном циљу.

Карактеристике битних елемената правне способности задужбина одређују особеност ове установе и њену правну природу. Значај правилног одређења правне природе задужбине огледа се у адекватном одређивању обима и граница њене правне способности, свеукупном дефинисању њеног правног положаја и целисходном уклапању у правни систем једне земље. Недовољно теоријско познавање и непотпуно разумевање правне природе задужбина може довести до парадоксалних решења и неадекватних приступа у доношењу прописа који се на њих односе.

Тема задужбинарства је након низа година маргинализације поново постала актуелна са реафирмацијом приватне својине и транзиционим процесима. Трансформација својинских односа у процесу приватизације, након тога и реституције, отворила је значајна питања у вези са задужбинама. Ова два процеса умногоме су утицала на правни положај задужбина код нас. Имовина је црквеним задужбинама враћена у складу са Законом о враћању имовине црквама и верским заједницама, док су остале задужбине право на учешће у поступку реституције имале по основу Закона о враћању одузете имовине и обештећењу. Положај активно легитимисаних субјеката за повраћај имовине по ова два закона битно се разликује, а световним задужбинама и после десет година од почетка ових поступака имовина није враћена. Тек завршетком повраћаја задужбинске имовине створиће се правне претпоставке за утврђивање адекватног правног положаја задужбина у нашем праву и његово ваљано регулисање.

Европска унија, у испуњавању политичких и економских циљева усмерених на успостављање јединственог тржишта без баријера за проток људи, услуга и капитала покушала је да изнађе јединствен модел за решавање проблема у прекограничној активности задужбина који се, пре свега, огледају у економским аспектима и административним потешкоћама условљеним разликама у националним регулативама. С обзиром на различит правни положај и улогу задужбина у једном друштву задатак изналагањења решења за настале проблеме није био нимало лак. Циљеви задужбина су често одређени у складу са апстрактним јавним интересом чију садржину одређују национална права у складу са традицијом овог института у оквиру државних граница. Напори да се ово питање реши стварањем новог облика

	<p>европске фондације која би функционисала по правилима комунитарног права нису уродили плодом.</p> <p>Промена приступа у нормирању материје задужбина у нас резултат је нових друштвених и политичких околности као и праћења тенденција у регулисању задужбинарства у Европи и свету. Један број решења, у складу са европским тенденцијама при изналажењу јединствене регулативе, неселективно инкорпориран је у важећи закон о задужбинама, без нужног прилагођавања нашој правној традицији и степену друштвеног развитака, док су друга неоправдано или са слабом аргументацијом из њега отклоњена. Традиционална задужбина има своје утемељење и оправдање. То не значи да она треба да буде заробљена у датом времену и да не може и не треба да се прилагођава друштвеним променама. Ипак, то прилагођавање мора имати развојни карактер, а не пут корених, радикалних промена. Одбацивање савремених токова права у регулисању ове материје, једнако је погубно за опстанак задужбине као и одрицање од њене правне природе и утемељености овог института у нашој правној традицији при нормирању ове области. Преиспитивање правне регулативе у овој материји је нужно у циљу очувања аутентичног концепта задужбина у српском праву при изналажењу нових решења у складу са процесом развоја приватног права у непрофитном сектору. Обликовање савременог концепта задужбинарства у Србији захтева завршетак поступка реституције, преиспитивање регулативе која утврђује правни положај задужбина код нас и утврђивања праваца даљег развоја на темељима богатог правног наслеђа уз уважавање европских тенденција.</p>
<p>Датум прихватања теме од стране надлежног већа:</p>	<p>2. новембар 2022. године</p>
<p>Датум одбране: (Попуњава одговарајућа служба)</p>	
<p>Чланови комисије: (титула, име, презиме, звање, институција)</p>	<p>Председник: проф. др Душан Николић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Новом Саду Члан: проф. др Јелена Видић, редовни професор Правни факултет Универзитета у Новом Саду Члан: проф. др Атила Дудаш, ванредни професор, Правни факултет Универзитета у Новом Саду Члан: проф. др Катарина Доловић, ванредни професор, Правни факултет Универзитета у Београду</p>
<p>Напомена:</p>	

**UNIVERSITY OF NOVI SAD  
FACULTY OR CENTER**

**KEY WORD DOCUMENTATION<sup>2</sup>**

Document type:	Doctoral dissertation
Author:	Jelena Veselinov
Supervisor (title, first name, last name, position, institution)	Ph.D. Atila Dudaš, Associate professor Faculty of Law in Novi Sad
Thesis title:	Legal position of endowments in Serbian law in the European legal context.
Language of text (script):	Serbian language (cyrillic script)
Physical description:	Number of: Pages: 249 Chapters: 6 References 274 Tables 5 Illustrations _____ Graphs 3 Appendices 4
Scientific field:	Legal sciences
Scientific subfield (scientific discipline):	Civil Law
Subject, Key words:	Endowments, legal capacity of endowments, nature of property rights on endowment assets, restitution of endowment property, influence of European tendencies on the regulation of endowments in Serbia
Abstract in English language:	Throughout history, the legal position of endowments in Serbia has been influenced by social and political circumstances. Endowments' features have significantly changed from the first regulations governing this subject matter to the present day. The endowments' legal regulation is very complex because this organization inevitably bears distinct characteristics of national culture and traditions, which impact solutions within the national legal system. Additional due attention must be paid when adopting legislative acts on endowments during socio-political changes

<sup>2</sup> The author of doctoral dissertation has signed the following Statements:

56 – Statement on the authority,

5B – Statement that the printed and e-version of doctoral dissertation are identical and about personal data,

5r – Statement on copyright licenses.

The paper and e-versions of Statements are held at the faculty and are not included into the printed thesis.

because their typical features and distinctiveness within one legal system must not be compromised. Their legal nature imposes this obligation to the legislature since at the core of an endowment's purpose is the founder's noble act of donating the property to further the public interest.

Endowments' unique legal nature stems from the characteristics of elements defining their legal capacity. It is crucial to understand endowments' legal nature to correctly define the limits of their legal capacity and integrate them into a legal system. Insufficient theoretical knowledge and a limited understanding of endowments' legal nature can lead to paradoxical solutions and inadequate approaches when enacting endowment regulations.

After years of marginalization, endowments have become a highly topical issue with the reaffirmation of private property and transition processes. Privatization and restitution brought about the transformation of property relations and raised important questions regarding endowments. These two processes have greatly influenced the legal position of endowments in Serbia. However, the position of legal entities entitled to property restitution under these two laws differs significantly. The property was returned to church endowments under the Law on Property Restitution to Churches and Religious Communities. In contrast, other secular endowments were entitled to participate in the restitution procedure under the Law on Property Restitution and Compensation. However, their property has not been restored even ten years after the beginning of these procedures. The restitution of the property to all the endowments is a prerequisite for determining their legal position in our law and proper regulation.

In order to meet the political and economic goals aimed at establishing a single market without barriers to the flow of people, services and capital, the European Union has tried to find a unique model for solving problems in cross-border endowment activity, reflected, above all, in the economic aspects and administrative difficulties caused by differences in national regulations. Given the different legal positions and roles of endowments in different member states, finding solutions to the problems was not easy. The objectives of endowments often entail an abstract public interest prescribed by national laws following different traditions in each country. Efforts to resolve this issue by creating a new form of European foundation that would function according to the rules of communitarian law have not borne fruit.

A new approach in the standardization of endowments in Serbia is the result of new social and political circumstances, which entail following trends in the regulation of endowments in Europe and the world. Several solutions, influenced by the European tendency to find a uniform regulation but not adapted to our legal tradition, have been indiscriminately incorporated into the Endowments and Foundations Act which is currently in force. On the other hand, other solutions have been unduly removed or

	<p>with poor argumentation. The traditional endowment is legally founded and justified, which does not mean it should stay trapped in history and cannot or should not adapt to social changes. Nevertheless, this adjustment must be developmental, not radical. When regulating this matter, ignoring modern legal trends is equally disastrous for the survival of endowments, as is the rejection of its legal nature and foundation in our legal tradition.</p> <p>Reviewing legal regulations in this matter is critical to preserve the authentic concept of endowments in Serbian law when searching for new solutions in accordance with the process of private law development in the non-profit sector. Designing a modern concept of endowments in Serbia requires completing the restitution procedure, reviewing the regulations that determine the legal position of endowments in our country and determining the directions of further development based on rich national legal heritage while respecting European tendencies.</p>
Accepted on Scientific Board on:	November 2, 2022
Defended: (Filled by the faculty service)	
Thesis Defend Board: (title, first name, last name, position, institution)	<p>President: Ph.D. Dušan Nikolić, Full professor, Faculty of Law University of Novi Sad</p> <p>Member: Ph.D. Jelena Vidić, Full professor, Faculty of Law University of Novi Sad</p> <p>Member: Ph.D. Atila Dudaš, Associate professor, Faculty of Law University of Novi Sad</p> <p>Member: Ph.D. Katarina Dolović, Associate professor, Faculty of Law University of Belgrade</p>
Note:	

# Садржај

<b>САЖЕТАК</b> .....	<b>1</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>3</b>
<b>I УВОДНА РАЗМАТРАЊА</b> .....	<b>5</b>
1. ЗАДУЖБИНЕ У САТРЕПЕТУ ТРАДИЦИОНАЛНОГ И МОДЕРНОГ .....	5
2. ИСТОРИЈАТ .....	6
3. ФОРМУЛИСАЊЕ ПРЕДМЕТА ИСТРАЖИВАЊА .....	11
4. Циљ и методе истраживања .....	13
5. СТРУКТУРА РАДА .....	14
<b>II ПОЈАМ И ПРАВНА ПРИРОДА ЗАДУЖБИНЕ</b> .....	<b>19</b>
1. О ПОРЕКЛУ И ЗНАЧЕЊУ РЕЧИ ЗАДУЖБИНА .....	19
2. ОДРЕЂЕЊЕ ПОЈМА ЗАДУЖБИНЕ .....	20
3. ПОДЕЛЕ ЗАДУЖБИНА .....	21
3.1 <i>Јавне и приватне задужбине</i> .....	21
3.2 <i>Самосталне и несамосталне задужбине</i> .....	24
3.3 <i>Конфесионалне и световне задужбине</i> .....	26
3.4 <i>Задужбине јавног и приватног права</i> .....	26
4. ПРАВНА ПРИРОДА ЗАДУЖБИНЕ .....	28
4.1 <i>Основне карактеристике добротворног траста и задужбине у континенталном праву</i> .....	28
4.1.1 Траст, установа аглосаксонског права .....	28
4.1.2 Задужбине у континенталном праву .....	31
4.2 <i>Теорије о правној природи задужбине</i> .....	32
4.2.1 Теорија фикције .....	33
4.2.2 Теорија воље .....	34
4.2.3 Теорија центра интереса .....	35
4.2.4 Теорија о заводу .....	35
4.2.5 Теорија о „циљној имовини“ .....	36
<b>III ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ЗАДУЖБИНА У СРБИЈИ</b> .....	<b>39</b>
1. ПОЈАМ ПРАВНЕ СПОСОБНОСТИ .....	39
1.1 <i>Правна способност задужбине</i> .....	41
2. ПРИЗНАВАЊЕ ПРАВНОГ СУБЈЕКТИВИТЕТА ЗАДУЖБИНИ .....	42
2.1 <i>Систем пријаве</i> .....	43
2.2 <i>Концесиони (систем одобрења)</i> .....	43
2.3 <i>Нормативни (декларативни) систем</i> .....	45
3. ЕЛЕМЕНТИ КОЈИ ОДРЕЂУЈУ ПРАВНУ СПОСОБНОСТ ЗАДУЖБИНЕ .....	46
3.1 <i>Циљ</i> .....	47



3.1.1	Карактеристике циља задужбине .....	47
3.1.2	Условљеност круга бенефицијара одређивањем циља.....	50
3.1.3	Промена циља .....	52
3.1.4	Престанак постојања задужбине због испуњења циља .....	54
3.2	<i>Имовина</i> .....	56
3.2.1	Основна имовина .....	57
3.2.2	Друга имовина задужбине .....	62
3.2.3	Грађанскоправни инструменти очувања основне имовине.....	64
3.2.4	Порески третман задужбина и бенефицијара.....	69
3.3	<i>Организација</i> .....	74
4.	ОБИМ И ГРАНИЦЕ ПРАВНЕ СПОСОБНОСТИ ЗАДУЖБИНЕ .....	77
5.	НАДЗОР НАД РАДОМ ЗАДУЖБИНА.....	82

#### **IV ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ЗАДУЖБИНА КОЈИМА ЈЕ НАКОН ДРУГОГ СВЕТСКОГ РАТА ОДУЗЕТА ИМОВИНА..... 93**

1.	КАРАКТЕР ПРАВА СВОЈИНЕ НА ЗАДУЖБИНСКОЈ ИМОВИНИ.....	93
	<i>1.1 Карактер својине задужбина и прописи о одузимању имовине након Другог светског рата.....</i>	<i>98</i>
	<i>1.1.1</i> Задужбинарство у социјалистичком друштвеном уређењу .....	<i>101</i>
2.	ПРАВНО РЕГУЛИСАЊЕ ЗАДУЖБИНА НАКОН ДРУГОГ СВЕТСКОГ РАТА .....	102
3.	ЗАДУЖБИНАРСТВО У ПЕРИОДУ ТРАНЗИЦИЈЕ.....	108
	<i>3.1 Процеси трансформације својинских односа.....</i>	<i>108</i>
	<i>3.2 Реституција задужбинске имовине .....</i>	<i>112</i>
	3.2.1 Историјски преглед законске регулативе о реституцији имовине .....	113
	3.2.2 Реституција у нас .....	118
	3.2.3 Правни положај задужбина у поступку реституције.....	121
	3.2.3.1 Правни положај самосталних задужбина у поступку реституције.....	121
	3.2.3.2 Правни положај несамосталних задужбина у поступку реституције .....	126
	3.2.3.3 Правни континуитет задужбина .....	131
	3.2.3.3.1 Историјски преглед органа који су водили регистар .....	132
	3.2.3.3.2 Обнова рада и пререгистрација задужбина.....	133
	3.2.3.3.3 Анализа решења органа управе у поступку реституције задужбинске имовине о питању правног континуитета.....	137
	3.2.3.3.4 Анализа пресуда Управног суда у поступку реституције задужбинске имовине о питању правног континуитета .....	139
	3.2.3.4 Забележба поступка за повраћај имовине у катастар непокретности.....	141

#### **V ЗАДУЖБИНЕ У ЗЕМЉАМА ЕВРОПЕ..... 149**

1.	ИСТОРИЈАТ УСТАНОВЕ ЗАДУЖБИНЕ У ЕВРОПИ.....	149
2.	ЗАДУЖБИНЕ У НАЦИОНАЛНИМ ЗАКОНОДАВСТВИМА ЗЕМАЉА ЕВРОПЕ .....	152
	<i>2.1 Разлике у одређењу, основним елементима и оснивању задужбине у националним правима земаља Европе.....</i>	<i>153</i>
	2.1.1 Одређење задужбине .....	153

2.1.1.1 Врста правног лица.....	153
2.1.2 Циљ.....	154
2.1.3 Имовина.....	156
2.1.4 Оснивање задужбине.....	157
2.1.5 Бенефицијари задужбине.....	159
2.2 Разлике у регулативи која се односи на активности задужбине.....	160
2.3 Конвергенција националних права на подручју Европске уније.....	164
3. ТЕНДЕНЦИЈЕ У ПРАВНОМ РЕГУЛИСАЊУ ЗАДУЖБИНАРСТВА НА ПРОСТОРУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ.....	166
3.1 Модел <i>Status quo</i> .....	169
3.2 Хармонизација.....	170
3.3 Мултилатерални или билатерални споразуми.....	170
3.4 Увођење Статута европске фондације.....	171
3.5 Увођење Статута европске фондације са статусом који подразумева ослобођење од пореза у свим државама чланицама.....	171
<b>VI УТИЦАЈ ЕВРОПСКИХ ТЕНДЕНЦИЈА У РЕГУЛАТИВИ НА ЗАКОН О ЗАДУЖБИНАМА.....</b>	<b>176</b>
1. УТИЦАЈ ТЕКСТА ПРЕДЛОГА СТАТУТА ЕВРОПСКЕ ФОНДАЦИЈЕ НА ЗАКОН О ЗАДУЖБИНАМА ИЗ 2010. ГОДИНЕ.....	176
2. ЗАДУЖБИНА И ФОНДАЦИЈА <i>DE LEGE LATA I DE LEGE FERENDA</i> .....	184
3. ЗАДУЖБИНЕ У НАЦРТУ ГРАЂАНСКОГ ЗАКОНИКА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ.....	186
<b>VII ЗАКЉУЧАК.....</b>	<b>197</b>
<b>ПРИЛОЗИ.....</b>	<b>206</b>
<b>ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ.....</b>	<b>212</b>
ЛИТЕРАТУРА.....	212
<i>Домаћа литература</i> .....	212
<i>Страна литература</i> .....	220
ИЗВОРИ.....	223
<i>Устави</i> .....	223
<i>Закони</i> .....	224
<i>Подзаконски акти</i> .....	228
<i>Судска пракса, правни акти министарстава, Агенције за реституцију и Агенције за привредне регистре и др.</i> .....	229
<i>Архивски и други документи</i> .....	231
<i>Општи акти</i> .....	232
<i>Новински и други чланци</i> .....	232

## Сажетак

Правни положај задужбина је кроз историју у нас био одређен друштвеним и политичким приликама које су од првих прописа који су регулисали ову област до данашњих дана имале битно различита обележја. Задужбина је установа чије је правно регулисање веома комплексно јер нужно има изражене карактеристике националне културе и традиције, које условљавају специфична правна решења у једном државнополитичком систему. Обавеза је законодавца да посвети додатну, дужну пажњу при њиховом регулисању у периоду промене друштвенополитичких околности јер оне не смеју угрозити карактеристична обележја задужбина и њихову посебност у једном праву. Ову обавезу намеће њихова правна природа, с обзиром на то да је њихова сврха усмерена на племенити чин оснивача да своју имовину посвети задужбини и њеном употребом допринесе друштвенкорисном циљу.

Карактеристике битних елемената правне способности задужбина одређују особеност ове установе и њену правну природу. Значај правилног одређења правне природе задужбине огледа се у адекватном одређивању обима и граница њене правне способности, свеукупном дефинисању њеног правног положаја и целисходном уклапању у правни систем једне земље. Недовољно теоријско познавање и непотпуно разумевање правне природе задужбина може довести до парадоксалних решења и неадекватних приступа у доношењу прописа који се на њих односе.

Тема задужбинарства је након низа година маргинализације поново постала актуелна са реафирмацијом приватне својине и транзиционим процесима. Трансформација својинских односа у процесу приватизације, након тога и реституције, отворила је значајна питања у вези са задужбинама. Ова два процеса умногоме су утицала на правни положај задужбина код нас. Имовина је црквеним задужбинама враћена у складу са *Законом о враћању имовине црквама и верским заједницама*, док су остале задужбине право на учешће у поступку реституције имале по основу *Закона о враћању одузете имовине и обештећењу*. Положај активно легитимисаних субјеката за повраћај имовине по ова два закона битно се разликује, а световним задужбинама и после десет година од почетка ових поступака имовина није враћена. Тек завршетком повраћаја задужбинске имовине створиће се правне претпоставке за утврђивање адекватног правног положаја задужбина у нашем праву и његово ваљано регулисање.

Европска унија, у испуњавању политичких и економских циљева усмерених на успостављање јединственог тржишта без баријера за проток људи, услуга и капитала покушала је да изнађе јединствен модел за решавање проблема у прекограничној активности задужбина који се, пре свега, огледају у економским аспектима и административним потешкоћама условљеним разликама у националним регулативама. С обзиром на различит правни положај и улогу задужбина у једном друштву задатак изналажења решења за настале проблеме није био нимало лак. Циљеви задужбина су често одређени у складу са апстрактним јавним интересом чију садржину одређују национална права у складу са традицијом овог института у оквиру државних граница. Напори да се ово питање реши стварањем новог облика европске фондације која би функционисала по правилима комунитарног права нису уродили плодом.

Промена приступа у нормирању материје задужбина у нас резултат је нових друштвених и политичких околности као и праћења тенденција у регулисању задужбинарства у Европи и свету. Један број решења, у складу са европским тенденцијама при изналажењу јединствене регулативе, неселективно инкорпориран је у важећи закон о задужбинама, без нужног прилагођавања нашој правној традицији и степену друштвеног развитака, док су друга неоправдано или са слабом аргументацијом из њега отклоњена. Традиционална задужбина има своје утемељење и оправдање. То не значи да она треба да буде заробљена у датом времену и да не може и не треба да се прилагођава друштвеним променама. Ипак, то прилагођавање мора имати развојни карактер, а не пут корених, радикалних промена. Одбацивање савремених токова права у регулисању ове материје, једнако је погубно за опстанак задужбине као и одрицање од њене правне природе и утемељености овог института у нашој правној традицији при нормирању ове области. Преиспитивање правне регулативе у овој материји је нужно у циљу очувања аутентичног концепта задужбина у српском праву при изналажењу нових решења у складу са процесом развоја приватног права у непрофитном сектору. Обликовање савременог концепта задужбинарства у Србији захтева завршетак поступка реституције, преиспитивање регулативе која утврђује правни положај задужбина код нас и утврђивања праваца даљег развоја на темељима богатог правног наслеђа уз уважавање европских тенденција.

## Abstract

Throughout history, the legal position of endowments in Serbia has been influenced by social and political circumstances. Endowments' features have significantly changed from the first regulations governing this subject matter to the present day. The endowments' legal regulation is very complex because this organization inevitably bears distinct characteristics of national culture and traditions, which impact solutions within the national legal system. Additional due attention must be paid when adopting legislative acts on endowments during socio-political changes because their typical features and distinctiveness within one legal system must not be compromised. Their legal nature imposes this obligation to the legislature since at the core of an endowment's purpose is the founder's noble act of donating the property to further the public interest.

Endowments' unique legal nature stems from the characteristics of elements defining their legal capacity. It is crucial to understand endowments' legal nature to correctly define the limits of their legal capacity and integrate them into a legal system. Insufficient theoretical knowledge and a limited understanding of endowments' legal nature can lead to paradoxical solutions and inadequate approaches when enacting endowment regulations.

After years of marginalization, endowments have become a highly topical issue with the reaffirmation of private property and transition processes. Privatization and restitution brought about the transformation of property relations and raised important questions regarding endowments. These two processes have greatly influenced the legal position of endowments in Serbia. However, the position of legal entities entitled to property restitution under these two laws differs significantly. The property was returned to church endowments under the *Law on Property Restitution to Churches and Religious Communities*. In contrast, other secular endowments were entitled to participate in the restitution procedure under the *Law on Property Restitution and Compensation*. However, their property has not been restored even ten years after the beginning of these procedures. The restitution of the property to all the endowments is a prerequisite for determining their legal position in our law and proper regulation.

In order to meet the political and economic goals aimed at establishing a single market without barriers to the flow of people, services and capital, the European Union has tried to find a unique model for solving problems in cross-border endowment activity, reflected,

above all, in the economic aspects and administrative difficulties caused by differences in national regulations. Given the different legal positions and roles of endowments in different member states, finding solutions to the problems was not easy. The objectives of endowments often entail an abstract public interest prescribed by national laws following different traditions in each country. Efforts to resolve this issue by creating a new form of European foundation that would function according to the rules of communitarian law have not borne fruit.

A new approach in the standardization of endowments in Serbia is the result of new social and political circumstances, which entail following trends in the regulation of endowments in Europe and the world. Several solutions, influenced by the European tendency to find a uniform regulation but not adapted to our legal tradition, have been indiscriminately incorporated into the Endowments and Foundations Act which is currently in force. On the other hand, other solutions have been unduly removed or with poor argumentation. The traditional endowment is legally founded and justified, which does not mean it should stay trapped in history and cannot or should not adapt to social changes. Nevertheless, this adjustment must be developmental, not radical. When regulating this matter, ignoring modern legal trends is equally disastrous for the survival of endowments, as is the rejection of its legal nature and foundation in our legal tradition.

Reviewing legal regulations in this matter is critical to preserve the authentic concept of endowments in Serbian law when searching for new solutions in accordance with the process of private law development in the non-profit sector. Designing a modern concept of endowments in Serbia requires completing the restitution procedure, reviewing the regulations that determine the legal position of endowments in our country and determining the directions of further development based on rich national legal heritage while respecting European tendencies.

# I Уводна разматрања

## 1. Задужбине у сатрепету традиционалног и модерног

Задужбине су веома стара установа, произашла из унутрашње потребе човека за давањем доприноса друштву у коме живи. Она је вековима обликована, а њен статус правно формулисан у складу са друштвеним околностима у којима је егзистирала. Успешност и дуготрајност нормативних решења умногоме зависе од усклађености легислативе са правном природом задужбине. Осветљавањем правне природе, историјског развика неког института у одређеном правном систему, али и у упоредном праву, и промишљањем начина на који су промене друштвених околности утицале на право, тежи се његовом континуираном развiku. Стога су, теоријска разматрања о обликовању и функционисању задужбина, изузетно значајна за њихово несметано настајање, развој и остваривање циљева због којих се оснивају. Оваквим приступом додатно се афирмише значај правне науке за настајање и даљи развој задужбинарства у савременим условима.

Теоријска анализа неког института, посебно када је реч о задужбинама, мора се ослонити на његов историјат, али истовремено и на решења условљена измењеним околностима у савременом друштву. „Наука уопште, иде путем за који се верује да је пут научног напретка, ослањајући се, с једне стране, на традицију, а с друге – на модерно [...] У таквом сталном пребацивању тежишта с традиције на модерно и обрнуто остварује се ритам и динамика научног развоја. Покушаји корачања само једном ногом или занемаривања једног у корист другог – традиције у корист модерног или обрнуто – односно нарушавање неопходног сталног еквилибријума између традиционалног и модерног било би расипање снага, губљење равнотеже и заостајање у општем ходу и темпу развоја савремене науке...“<sup>3</sup>

Полазећи од претходног принципа, у овом раду, учињен је покушај да се анализирају сви битни чиниоци за настанак и развој установе задужбине у нас, али и упоредноправно, да се критички сагледа њихов правни положај и приложе изведени

---

<sup>3</sup> Предраг Пипер, *Прилози историји српске лингвистичке славистике. Друга половина XX века*, Београд 2018, 303–304.

закључци о начинима на који ову традиционалну установу прилагодити савременом, а истовремено заштити од модерних решења која нису у духу њеног развоја у нас.

Традиционални концепт задужбине не мора и не треба да буде супротстављен савременим токовима права. Уколико овакав приступ буде занемарен резултат ће бити или нормирање правног положаја задужбине која није у складу са правном природом задужбине<sup>4</sup>, или се не укапа у савремене токове.

Свеобухватно истраживање и аналитичко сагледавање задужбина даје основ за њихово адекватно нормирање. Оно ће на тај начин имати своје добро утемељење, али истовремено одговорити захтевима савременог права и функционалности института у модерном друштву. Овде је, дакле, реч о томе „... да је однос између традиционалног и модерног пре свега питање континуитета или дисконтинуитета, еволуције или скоковитог развоја.“<sup>5</sup> У којој мери ће садржај регулисања правног положаја задужбина бити успешан зависи од налажења склада између традиционалног појма задужбине и савремених тенденција права. Развој правног регулисања задужбина треба да буде усклађен са правном традицијом задужбинарства у нас, у мери у којој то не угрожава процес њиховог развитка. Важно је истаћи да се под традиционалним овде подразумева коренско, аутентично поимање задужбина, а не превазиђено или конзервативно. Једино регулатива која је произашла из високог степена уважавања историјског наслеђа обезбеђује неопходни развојни континуитет ове установе у савременим условима.

## 2. Историјат

Задужбинарство у нас сеже још у време средњовековне Србије. Владари и властела подизали су цркве и манастире којима потом дарују значајне земљишне поседе.<sup>6</sup> Улога ових задужбина није била само религиозна, већ су оне биле центри културе и писмености, а касније и очувања традиције и идентитета српског народа. Треба нагласити да су задужбине имале и јасно изражену државнополитичку

---

<sup>4</sup> Правна регулатива о задужбинама се излучује из њихове правне природе, па ако се она недовољно познаје и уважава постоји велика опасност да се сврха регулативе обеспредмети.

<sup>5</sup> П. Пипер, 298.

<sup>6</sup> „Оснивачи су Жичком Манастиру обезбедили самосталан живот, доделивши му педесет и седам села и заселака, са великим бројем људи који су обрађивали земљиште и обављали друге послове; затим и многа брда и пашњаке, пастире и стада – имовину која се временом увећавала даровима потоњих владара.“ Милка Чанак Медић, Бранислав Тодић, *Манастир Жича*, Жича 2011, 7.



димензију. Реч је о задужбинским грађевинама које су већином монументалне и богато украшене како би се показали моћ и престиж владара. Саме грађевине кроз сликарски запис и гробна места владара чувају и драгоцене историјске чињенице о ктиторима, мајсторству и знањима градитеља тог времена,<sup>7</sup> свеукупном друштвеном напретку тога доба као и о уметничкој вредности средњовековног српског стваралаштва.

О значају задужбина у нас говори кроз историју и њихово рано спомињање у правним прописима. Душанов законик је још у XIV веку садржавао одредбе које се односе на задужбине. Оснивање задужбине могло се обављати добротиним правним послом, повељом (хрисовуљом). „И сви хрисовуљи и простагме, што је кому учинило царство ми, и што ће кому учинити, и те баштине да су сигурне, као и ранијих правоверних царева, да су слободни с њима, или под цркву дати, или за душу оставити, или продати кому било.“<sup>8</sup> Прокламовање слободе задужбинарства у најранијим правним прописима у нас говори о потреби да се задужбине и правно заштите, те афирмише њихово настајање.

Поједини аутори сматрају да су средњовековне српске задужбине имале карактер правног лица. „Сви наши владоци тога времена стварали су задужбине и подизали цркве и обдаривали их покретним и непокретним добрима, којим су као самосталне личности оне саме, односно њихове старешине руковале“<sup>9</sup>. Насупрот томе, има мишљења да је правно лице институт новијег доба. Чињеница да су средњовековне задужбине имале карактер правног лица тешко је доказива због оскудности извора, јер и аутори који заступају мишљење да је задужбина тог времена имала карактер правног лица наводе да „о њима немамо нарочите прописе.“<sup>10</sup>

Сасвим је извесно да је задужбина имала одређену самосталност која није неодвојива од правног субјективитета и не мора се са њом у потпуности поклапати, а која је произлазила из посебног положаја цркве у средњовековној Србији. Члан 35 Душановог законика говори о економској самосталности задужбина: „И предаде царство ми игуманима цркве да управљају свом кућом, и кобилама, и коњима, и

---

<sup>7</sup> Децембра 2015. године у Матици српској је одржано предавање и отворена изложба др Предрага Милосављевића *Слово ренесансе: античка геометрија у средњовековном српском стваралаштву*. Милосављевић је тада предочио исходе својих научних истраживања и изложбом приказао резултате упоредних анализа елемената српског средњовековног наслеђа и њима истоветних вредности које потичу из раздобља романике, готике, ране и високе ренесансе. \_

<sup>8</sup> Чл. 40 Душановог законика, преузет са <https://ucionicaistorije.files.wordpress.com>, 10. јула 2017.

<sup>9</sup> Лазар Урошевић, *Правосуђе и писано право у средњовековној Србији: у светлости данашњег писаног права*, Београд 1939, 117.

<sup>10</sup> *Ibid.*

овцама, и свим осталим, у свему да су слободни, што је прилично, упутно и правично; и како пише хрисовуљ светих ктитора“. Наведеном одредбом гарантована је самосталност управљања задужбином коју је једино ограничавао налог из повеље којом је задужбина основана. Душанов законик говори и о ограничењима која су одређена у повељи задужбина: „И по свима црквама да се хране убоги, како је уписано од ктитора, ако их од митрополита, или од епископа, или од игумана не усхрани, да се одлучи од сана“<sup>11</sup>. Другим речима, воља оснивача изражена у повељама се морала поштовати под претњом строге санкције, губљења црквеног положаја.

Потреба правног регулисања задужбина у овом периоду указује на велики број и значај задужбина у средњовековној Србији. Ико су имале одређене атрибуте правног лица, ове задужбине не можемо посматрати као правна лица у савременом смислу речи, као организације са правном и пословном способношћу.<sup>12</sup>

Први период замирања задужбинарства код нас везан је за губљење независности српске државе услед турских освајања.<sup>13</sup> Потпуно природно, задужбинарство под туђинском влашћу није развијано услед непостојања политичких и економских претпоставки за наставак задужбинарске традиције. Ипак, до обнове државности Србије задужбине нису престале да постоје, већ су остале оазе неговања српске културе и писмености.

Процват задужбинарства у нас везује се за XVIII век, као последица подизања националне свести у борби за независност и државност, а у XIX веку као одраз доприноса општем напретку и препороду нације у ослобођеној Србији. Улагање задужбинара у културу и образовање дало је велик допринос у изградњи националног идентитета српског народа. Тада задужбине добијају световни карактер и имају посебан значај као установе.

Уставом Краљевине Србије из 1888. године<sup>14</sup> гарантовано је право оснивања задужбина, и предвиђено је да ће посебним законом ова материја бити ближе регулисана. Осам година касније донето је Законодавно решење о задужбинама које је било само први корак ка потпуном законском регулисању материје задужбина.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> Чл. 28 Душановог законика.

<sup>12</sup> Владимир Водинелић, *Грађанско право: увод у грађанско право и општи део грађанског права*, Београд 2014, 396.

<sup>13</sup> Славко Вејиновић, *Задужбинарство код Срба*, Београд – Нови Сад 2012, 17.

<sup>14</sup> Чл. 194 Устава Краљевине Србије, проглашен 22. децембра 1888. године <https://ius.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2020/11/USTAV-KRALJEVINE-SRBIJE-1888.pdf>, јануар 2022.

<sup>15</sup> Снежана Миладиновић, *Задужбине*, Београд 2002, 71.

Већина институција у Србији из тог времена настала је управо на имовини задужбинског карактера. Задужбинари су били успешни имућни људи, трговци, занатлије, адвокати који су свој иметак ставили у функцију националног просперитета. Намену средстава су опредељивали утврђивањем конкретног циља (нпр. школовање сиромашне деце, давање стипендија најбољим студентима) или пак општекорисног циља одређеног на уопштенији начин (нпр. културно-просветног, патриотског, хуманитарног и сл). Примерице то су: Гимназија у Сремским Карловцима, прва гимназија у Срба, основана 1791. године има седиште у задужбини браће Анђелић, патријарха Германа и митровачког проте Стевана; Матица српска основана 1826. у Пешти која је имала је седиште у Текелијануму, задужбини Саве Текелије, 1864. пресељена је у задужбинску зграду Платона Атанацковића, а 1927. пресељена је у данашњу зграду Матице српске у задужбину Марије Грандафил; Велика школа 1863. уздигнута на ранг универзитета 1905. (Београдски универзитет) смештена је у задужбинско здање Капетана Мише Анастасијевића; Српска велика православна гимназија (данас Гимназија „Јован Јовановић Змај“) налазила се 1810. године у задужбини Милоша Бајића итд. Повећањем броја и значаја задужбина јавља се потреба за њиховим потпуним правним регулисањем.

У XX веку установа задужбина је правно уобличена Законом о задужбинама Краљевине Србије из 1912. године<sup>16</sup>. Материја о задужбинама је у овом законском тексту целовито и систематично регулисана. Задужбина је одређена као добротворна установа коју су поједина лица, физичка или правна, трајно основала својим имањем у каквом побожном или општекорисном циљу.<sup>17</sup> Поред основних елемената које има као правно лице, а који су утврђени овим законом, задужбину је, да би настала, морао да призна и правни поредак.<sup>18</sup> Једном основана она је обавезивала и самог оснивача<sup>19</sup> и постајала је самостално правно лице.<sup>20</sup> Закон о задужбинама из 1912. године је у пуној мери осликавао поштовање историјског наслеђа, правне природе задужбине и регулисао све сегменте свих претпоставки неопходних за њен настанак, делање и престанак. Закон о задужбинама из 1912. године „због рјешења које садржи [...] спада

---

<sup>16</sup> Закон о задужбинама, *Службене новине Краљевине Србије*, бр. 11, 4. јануар 1912. године (За овај закон ће у наставку рада у напоменама бити коришћена скраћеница: Закон о задужбинама из 1912.)

<sup>17</sup> Чл. 1 став 1 Закона о задужбинама из 1912.

<sup>18</sup> Чл. 3 став 1 Закона о задужбинама из 1912.: „Задужбина правно постоји кад је одобри Краљ у договору са Државним Саветом на предлог Министра, надлежног по задатку задужбине.“

<sup>19</sup> Чл. 6 Закона о задужбинама из 1912.

<sup>20</sup> Чл. 7 Закона о задужбинама из 1912.

у ред закона који могу послужити за примјер како регулисати задужбине, а да се постигне циљ коме тежи сваки законодавац – да материја буде нормирана тако да обезбеђује сигурност, стабилност и једнакост, али да даје подстицај за развој и увећање броја задужбина.<sup>21</sup> Регулисање функционисања задужбина употпуњено је 1925. године доношењем Уредбе о управи имовином и вршењу права надзора над задужбинским управама<sup>22</sup>.

Државотворне промене након уједињења Срба, Хрвата и Словенаца донеле су законско уједначавање за простор новонастале државе. Закон о задужбинама из 1930. године<sup>23</sup> представљао је надоградњу претходног Закона о задужбинама из 1912. године. Уз закон донет је и Правилник за примену Закона о задужбинама<sup>24</sup>. Сложена материја задужбина је унапређена, пре свега разрађивањем правила државно-административног апарата за бригу о задужбинама и увођењем системског вођења јавног регистра задужбина, али и увођењем обавезности доношења статута као акта који регулише унутрашњу организацију задужбине. Анализом законских текстова може се утврдити да је, иако у измењеним сложеним политичким околностима, законодавац успео да одржи континуитет у правном регулисању задужбина. О појединим решењима из наведених закона о задужбинама биће више речи касније у циљу промишљања о значају континуитета у правном регулисању ове установе. Историјске прилике које су уследиле нису ишле на руку задужбинарству. Дисконтинуитет правног нормирања материје задужбина у наредном периоду био је резултат корених државних и друштвених промена о којима ће бити речи, а чије су последице и данас присутне.

Правном регулисању задужбина је до Другог светског рата посвећивано много пажње. Ова чињеница не чуди, јер је број задужбина био веома велик (у Србији је непосредно након рата регистар бројао око 700 задужбина)<sup>25</sup>. Међутим, правни статус задужбина код нас вртоглаво је мењан у последњих стотину и десет година колико

---

<sup>21</sup> С. Миладиновић, 78.

<sup>22</sup> Уредба о управи имовином задужбина и вршењу права надзора над задужбинским управама, *Службене новине*, бр.252, 10. октобра 1925. године. (За ову уредбу ће у наставку рада у напоменама бити коришћена скраћеница: Уредба из 1925.)

<sup>23</sup> Закон о задужбинама, *Службене новине Краљевине Југославије*, бр. 155, 11. јула 1930. године. (За овај закон ће у наставку рада у напоменама бити коришћена скраћеница: Закон о задужбинама из 1930.)

<sup>24</sup> Правилник за примену Закона о задужбинама, *Службене новине Краљевине Југославије*, бр.105,12. априла 1932. (За овај правилник ће у наставку рада у напоменама бити коришћена скраћеница Правилник из 1932.)

<sup>25</sup> Прилог 1.

траје њихово законско регулисање као правних лица. Са изузетком првих послератних година, рад задужбина је средином двадесетог века значајно отежан или потпуно онемогућен различитим видовима одузимања имовине. Тиме су значај и улога задужбина потпуно маргинализовани. У кратком временском периоду задужбине су претрпеле успон који је пратила богата правна регулатива и потпуну деградацију одузимањем имовине након Другог светског рата, да би после педесет година поново биле актуелизоване, а последњим законом и преуређене.

Тема задужбинарства постепено поново постаје актуелна са реafirмацијом приватне својине и транзиционим процесима. Трансформација својинских односа у процесу приватизације, након тога и реституције, отворила је значајна питања у вези са задужбинама. Ова два процеса умногоме су утицала на правни положај задужбина код нас. Како право нужно прати односе у друштву и не развија се потпуно независно, предмет истраживања ће бити правни положај задужбина у нашем праву у европском правном контексту. Процеси европске интеграције и глобализације права утицали су на развој овог института код нас и његово удаљавање од традиционалног концепта. Правни положај задужбина у Европи као и настојања да се превазиђу потешкоће у прекограничном раду задужбина изазване правним регулисањем овог института националним правима такође су допринеле преобликовању ове установе код нас.

### 3. Формулисање предмета истраживања

Кратак историјски преглед развоја задужбинарства у нас приказује пут до утемељења задужбина као правног лица у нашем праву. Оне ће, надаље, у раду бити анализирани и сагледаване искључиво са тим својством. Истраживање ће отворити комплексна правна питања која се тичу нормирања правила о задужбинама у српском праву и важности да оно буде у складу са правном природом задужбине и степеном њеног развоја код нас. Указаћемо и на настало размимоилажење са досадашњим концептом задужбинарства и предложити решења која би користила даљем унапређењу статуса задужбина у Србији.

Дугогодишњи поступци реституције задужбинске имовине, промена правног положаја задужбина доношењем последњег закона о задужбинама којим се прави значајан преокрет у односу на досадашњу правну традицију регулисања ове установе, ангажовање Европске комисије да кроз јединствени регулаторни акт омогући

несметано прекогранично деловање задужбина, додатно актуелизују тему дисертације. Актуелност је не чини ефемерном, већ јој напротив даје на снази. Тежиште теме налази се у правном статусу задужбина у нашем праву, али је неопходно преиспитати њихово регулисање аналитички и критички их сагледавајући у новим друштвеним токовима, у ширем, европском контексту.

Једно од кључних питања у сагледавању статуса задужбине је и карактер права својине на имовини овог правног лица која је један од основних и обавезних елемената задужбине као правног лица. Ово питање има значај када се говори о месту задужбине у класификацији правних лица, али и практичну важност са аспекта тренутка одузимања имовине задужбинама, односно правних последица ових аката.

Дисконтинуитет у правном регулисању и раду задужбина значајно је утицао на њихов правни положај данас. Истовремено, нови закон који регулише задужбине је очигледно писан под великим утицајем страног права и нека решења немају упориште у правној традицији задужбинарства у Србији, у наше право су „уведена“ преурањено и неприлагођено степену развоја задужбина код нас. Аргументацију концепта модерне задужбине која може да врши привредну делатност, увођење приватне задужбине у наш правни систем и друга нова решења у нашој нормативи, суочићемо са решењима о модернизацији задужбине у духу наше правне традиције. У раду ће бити анализиран и утицај главних развојних токова регулативе у овој области у Европи на законски пропис који регулише ову област у Србији. Разматраће се спремност задужбина да се прилагоде новим тенденцијама, првенствено задужбина које се налазе у поступку реституције. У овом делу отвориће се важно питање правног континуитета ових задужбина о чему у процесу реституције органи управе и судови имају опречне закључке. Различита виђења појединих сегмената који су битни за разумевање правне природе и правног положаја задужбина позивају на свеобухватно научно истраживање историјски измакнуто и ослобођено духа битно другачијег друштвеног уређења.

Предмет рада је, поред осталог, усмерен на значај теме у процесу развоја приватног права у непрофитном сектору. Потребно је указати да неопходност прилагођавања правног регулисања задужбина новим европским правним тенденцијама може бити одржива само уз поштовање обележја њене правне, историјске, националне, културне и друге посебности.

Како је научно интересовање за задужбине у правној традицији задужбинарства било периодично и усмерено на појединачне проблеме и питања, тежња је да се целовитом анализом правног положаја задужбина прошири научни корпус знања о задужбинама. „У принципу, требало би да докторске дисертације одговарају духу епохе у којој настају и да у одређеној мери буду подређене дугорочним потребама друштвене заједнице у којој настају“.<sup>26</sup> Верујемо да ће нека од понуђених решења, која се пре свега односе на поступак реституције задужбинске имовине, утицати и на решавање актуелних проблема повраћаја имовине задужбинама у пракси, а тиме и на правни положај старих задужбина којима је одузета имовина након Другог светског рата.

#### 4. Циљ и методе истраживања

На основу изнетог концепта истраживања очекивани исходи би приказали тренутни правни положај задужбина у српском праву, указали на проблеме и понудили решења за даље обликовање овог важног института у складу са нашом правном традицијом, сагледавано и у европском правном контексту. Неопходно је да правни положај задужбина буде прописима утемељен, с правом омеђеном пословном способношћу која је у складу са правном природом овог института, а њихово функционисање правно регулисано у сагласју са степеном друштвеног развоја код нас.

Општи циљ рада је свеобухватно сагледавање установе задужбине и правне регулативе којом је нормиран њен правни положај код нас. Развој института задужбине и његове структуралне промене, у нашој, правној традицији једнако је важан као и тежња да се прате актуелности у правној регулативи ван националних граница. Циљ овог рада је, да се предоче специфичности установе задужбина у српском праву, анализира њихов правни положај, укаже на проблеме, пре свега на неопходност завршетка поступка реституције и нужност преиспитивања правне регулативе ради очувања аутентичног концепта задужбина у српском праву. Поред анализе тренутног правног положаја задужбина у нашем праву и чинилаца који су утицали на њега, циљ рада је и изношење предлога за измене важеће регулативе у овој области које ће у већој мери обезбеђивати очување задужбина у складу са нашом

---

<sup>26</sup> Душан Николић, „О ширини теме докторске дисертације”, *Liber amicorum Владимир Водинелић*, бр. 1/2019, 215.

правном традицијом и упућивање на могуће правце развоја овог института у процесу развоја приватног права у непрофитном сектору, у складу са европским тенденцијама.

Метод истраживања проистиче из садржаја и битних обележја његовог предмета. Истраживање правне природе и правне способности задужбина захтева, пре свих, коришћење догматичког метода, као основног метода за свако проучавање права. Догматички метод се састоји у „логичком сређивању садржине правних норми датог права“<sup>27</sup> помоћу којег се утврђује тачно значење одређених норми. У раду ће бити кориштен и нормативни метод, којим се сагледава право у целовитом нормативном систему који врши одређену друштвену функцију. Ипак, сама суштина права не може се сазнати без излагања из његовог оквира и употребе реалних метода.<sup>28</sup> За разумевање настанка, развоја и промене статуса задужбина у нас неопходно је укључивање историјског метода. Социолошким методом проучићемо друштвене узроке који су утицали на настанак норми са датом садржином<sup>29</sup>. Како је право, не само друштвена, већ и политичка појава<sup>30</sup> неопходна је употреба политиколошког метода с обзиром на политички аспект друштвених промена који је од значаја за положај ове установе, као и тока интеграционих процеса у Европи, који су, између осталог, утицали на правни положај задужбина код нас. Упоредноправно анализираће се правно регулисање задужбина и фондација у националном законодавству земаља чланица Европске уније. Такође, анализираћемо референтне правне изворе, ситуације и изазове који су настали за национална законодавства држава уласком у ЕУ, а који су произашли из праксе. Приказаћемо синтезу понуђених решења за стварање јединствених правних правила у овој области и указати на њихове предности и недостатке.

## 5. Структура рада

Рад је конципиран тако да ће се на почетку говорити о одређењу појма задужбине, теоријама о њеној правној природи и класификацији задужбина.

Правно уобличавање појма задужбине циљ је и законодавца и науке. Након појмовног одређења, приказана је подела задужбина на основу најзначајнијих

---

<sup>27</sup> Радомир Лукић, *Увод у право*, Београд 1995, 26.

<sup>28</sup> Радомир Лукић, *Методологија права*, Београд, 2003, 178.

<sup>29</sup> Р. Лукић (1995), 26.

<sup>30</sup> Р. Лукић (2003), 128.



критеријума који утичу на њихов правни положај. Како би задужбина ваљано била дефинисана и њен статус регулисан важно је упознати се са настојањима да се проникне у њену правну природу. У том смислу приказаћемо теорије о правној природи задужбине по класификацији Франца Хермана Беренда (Franz Hermann Behrend) из публикације *Die Stiftungen*<sup>31</sup> која се бави материјом задужбина. Оправданост избора баш ове класификације налазимо у чињеници да је значење немачког појма *Stiftung*, по својој природи, најсличнији појму задужбина у нашем праву.

Правни положај или статус је, по дефиницији, „скуп околности у вези са једним лицем који утиче на стицање, вршење и заштиту његових субјективних права“.<sup>32</sup> Стога је нужно одредити основне елементе правне способности задужбине, њен циљ, имовину и организацију. Други део истраживања биће посвећен анализирању елемената правне способности задужбина. У овом делу ћемо се посветити обради елемената који представљају правне претпоставке правне способности задужбине, начина њеног настанка као и обима и граница њене правне способности. Посебну пажњу посветићемо одредбама актуелног закона којим је задужбинама омогућено да врше привредну делатност. Иако је ово право ограничено на посебну имовину задужбине, имајући у виду да задужбинске управне органе у нас у највећем броју случајева чине људи који су стручњаци у областима које су везане за остваривање циља задужбина, природно се намеће питање адекватног управљања посебном имовином задужбина у складу са тржишним принципима.

У трећој глави биће анализирани процеси својинске трансформације задужбинске имовине у периоду после Другог светског рата и њихови утицаји на правни положај старих задужбина данас. Отворићемо питања усаглашености поступака приватизације и реституције, те указати на актуелне проблеме у поступцима за повраћај задужбинске имовине. У раду ће посебно бити обрађено питање правног континуитета задужбина којима је имовина одузета национализацијом. У овом делу корисни извори биће и одлуке органа управе, као и судске одлуке из поступака реституције. Управо у овој тачки отвориће се главни проблем, тежиште истраживања.

---

<sup>31</sup> Franz Hermann Behrend, *Die Stiftungen nach deutschem bürgerlichen Recht.: Eine civilrechtliche Monographie*, Erster teil: Das rechtliche Wesen der Stiftungen. Ein Beitrag zu allgemeinen Lehren des geltenden Civilrechts, insbesondere zu der Theorie der Juristischen Personen, Marburg a.L., Oscar Ehrhardt's Univ. -Buchhandlung (Georg Schramm) 1904.

<sup>32</sup> Андрија Гамс, Љиљана Ђуровић, *Увод у грађанско право; општи део*, Београд 1985, 94.

Старим задужбинама са опште корисним циљем, световним задужбинама, имовина није враћена, (осим задужбине Николе Спасића у првом степену, мада је тај поступак још увек у току) иако је законодавац општим законом о реституцији њих активно легитимисао за овај поступак. Органи који спроводе поступак реституције такву одлуку образлажу недостатком правног континуитета задужбина. Старе задужбине, уколико им имовина не буде враћена, на овај начин престаће да постоје, јер немају имовину за остварење свог циља. Неоправдано би било прекинути традицију задужбинарства и само задужбинама које су настале након крупних друштвених промена у XX веку признати правни субјективитет, посебно имајући у виду да задужбине код нас никада нису укинуте.

У складу са изнетим, проширује се простор за преиспитивање евентуалне конфузије у којој су се задужбине код нас нашле. Старе задужбине никада нису укинуте, закон о задужбинама их препознаје, али им се у пракси не враћа имовина и оне не могу да остварују циљ. С друге стране, задужбинама се отвара пут ка привредној делатности на коју оне након година пасивности, неразвијености механизма и непотпуног нормирања не могу бити спремне. Заштитни механизми за очување основне имовине у неким случајевима нису разрађени (заштита од негативних каматних стопа, заштита основне имовине засноване на интелектуалној својини и ауторским правима, проблем обрачуна амортизације и сл.). Надзор над спровођењем Закона о задужбинама поверен је Министарству културе и информисања, али оно више не води Регистар задужбина, те су надлежности у надзору рада задужбина релативизоване. Све наведено указује на непотпуни систем правног регулисања задужбина у нас и потребу преиспитивања регулативе, те се у дисертацији упућује на кључне тачке у којима су неопходне измене.

Правна лица исте врсте различито су формирана у земљама Европе, као и услови за њихов настанак, њихову правну природу и правно функционисање. У овој сложеној материји запажа се да су појмови *Stiftung*, *fondation*, *charitable trust* појмови који су настали као резултат различитог историјског развоја друштва и правне науке на просторима њиховог важења.<sup>33</sup> У том смислу се може рећи да различити називи за појам задужбина у разним језицима обележавају и значајне неподударности у погледу постанка, функционисања и престанка ових правних лица. Из тог полазишта

---

<sup>33</sup> Миодраг Орлић, *Правни положај задужбина и фондова са освртом на универзитетске задужбине*, [у рукопису], Београд 1971, 57.

анализираће се разлике у развоју овог института на простору Европе. На нужност анализе указује и актуелни проблем правног регулисања задужбина на европском простору, односно превладавања правних препрека за функционисање задужбина ван националних граница на овом простору. Тржишни односи, као и све већи број задужбина и све шире постављени циљеви ових правних лица, довели су до њиховог, све чешћег, деловања ван граница важења националног права. „Европска унија је, заправо, веома сложен скуп правила...“<sup>34</sup> која важе за земље које су чланице ове интеграције чија је једна од идеја јединствено тржиште са слободним протоком људи, роба и капитала. Национална законодавства немају решења за настале ситуације прекограничног деловања задужбина или су она, често, у супротности са начелима на којима је Европска унија заснована. На изнетим основама разматрана је неопходност регулисања и решавања насталих ситуација у прекограничном функционисању задужбина и фондација у Европи. Стога ће четврта глава у раду бити посвећена анализи покушаја стварања посебних правила на нивоу Европске уније, као и других модела приближавања правних правила која се односе на ове непрофитне организације. У том смислу, следи разматрање правне регулативе која се односи на задужбине и фондације у националним законодавствима чланица Европске уније. Након тога биће предочени досадашњи предлози за стварање јединствених правних правила, са посебним освртом на њихов утицај на наше законодавство. Ово представља и окосницу рада, јер ћемо у овом делу истраживати колико је данашњи правни положај задужбина резултат правне традиције задужбинарства у Србији, а колико су на данашњи статус задужбина утицала страна законодавства, те колико су ова преузета правна правила примењива на наше задужбине.

Када говоримо о литератури и изворима, стање у домаћој литератури детерминисано је специфичношћу овог института као и односом према задужбинама у одређеним временским раздобљима. Иако су задужбине од завршетка Другог светског рата до деведесетих година прошлог века биле маргинализована тема, у том периоду су настали значајни текстови проф. Орлића и неколико аутора из Института за друштвене науке (Марије Тороман, Мирољуба Савића и др.). Различите аспекте задужбина су проучавали проф. Душан Николић, у статусном и историјском смислу проф. Снежана Миладиновић, а моделе нових решења проф. Владимир Водинелић и др. Новија правна литература у вези са темом дисертације како домаћа, тако и страна,

---

<sup>34</sup> Мирослав Прокопијевић, *Европска унија: Увод*, Београд 2009, 15.

богата је и обимна. Важан извор чиниће и законска регулатива, као и одлуке органа који су водили и воде регистре задужбина, али и органа који спроводе поступак реституције. Потпуни списак коришћене литературе и извора налази се на крају рада. Извори су подељени према хјерархији правних аката, а на самом крају се налазе судска пракса и акти органа надлежних за поступак реституције. Поред овог критеријума за навођење, у оквиру исте групе, извори су поређани хронолошки по времену доношења.

## II Појам и правна природа задужбине

### 1. О пореклу и значењу речи задужбина

За задужбине се некада говорило и писало „задушбина“, чиме се јасно указивало на дело појединца произашло из потребе „да дарује за своју душу, да се одужи Богу и народу“<sup>35</sup>. Реч задужбина у *Речнику српскога језика* у издању Матице српске<sup>36</sup> одређена је у своја три значења. Прво одређење је усмерено на задужбину као правно лице, „добротворну установу“. Друго значење упућује на „грађевине које су подигнуте за душу неке, за спомен“. Овде се мисли на саму имовину, материјалну творевину, нпр. Студеница је задужбина Стефана Немање. Племенито, добро дело, добротворство наведено је као треће најшире значење речи задужбина.

Вук у свом *Рјечнику српског језика* наводи последња два значења правећи дистинкцију између синтагми: начинити или градити задужбину – која се односи на саму грађевину (цркву, мост и др.) и учинити задужбину – у значењу учинити добро дело (гладног нахранити, жедног напојити, воћку посадити и сл.)<sup>37</sup>. Ова одређења се и данас користе у свакодневном говору пре свега означавајући здања која су у прошлости изграђена као деперсонализоване задужбине.

„Задужбина правно означава изјаву воље којом једно лице трајно намењује своју имовину (или њен део) за остваривање неке дозвољене сврхе.“<sup>38</sup> Ово одређење обухвата све задужбине, са или без својства правног лица. У овом раду ће реч задужбина примарно бити коришћена у свом основном савременом језичком одређењу и правном значењу као врсте правног лица. Ипак, говориће се и о задужбинама које немају ово својство као што су несамосталне задужбине или деперсонализоване задужбине чије ће одређење бити касније дато.

Поред речи задужбина за ове установе у нас коришћена је и реч заклада<sup>39</sup> која је употребљавана за ова правна лица највећим делом на правном подручју на коме је

---

<sup>35</sup> С. Вејиновић, 13.

<sup>36</sup> *Речник српскога језика*, Нови Сад 2018, 365.

<sup>37</sup> Вук Стефановић Караџић, *Српски рјечник (1818)*, Београд 1987, 191.

<sup>38</sup> М. Орлић, 109.

<sup>39</sup> Реч је изведена од речи заклад која значи новац одређен за посебну намену, фонд. Види: *Речник српскога језика*, 368.

важио Аустријски грађански законик, али ће се овај термин употребљавати само за конкретне задужбине које су у прошлости основане под називом заклада.<sup>40</sup>

## 2. Одређење појма задужбине

У нашој правној теорији задужбине су сврстане у установе – „организације чији циљ, уређење и начин функционисања одређује оснивач, а у живот спроводе учесници (органи, запослени)“<sup>41</sup>. Дакле, у дихотомној класификацији правних лица, на удружења и установе, задужбине су по својим карактеристикама сврстане у подврсту установа. Установе се састоје из извесних материјалних средстава које служе одређеном циљу, а људи који располажу тим средствима се смењују служећи и сами као једна врста средства за његово остварење.<sup>42</sup> Патримонијални елеменат је код задужбина веома изражен и значајнији од персоналног.<sup>43</sup> Имовину је, код задужбина, оснивач посветио овој установи за реализацију циља који је, по правилу, такође одређен од стране оснивача. Органи само располажу имовином у корист бенефицијара који нису унапред појединачно одређени. Из наведених особина може се утврдити место задужбина и у другим класификацијама.

Задужбине спадају у добротворне установе које без накнаде испуњавају обавезе према корисницима.<sup>44</sup> Њихов циљ није срачунат на увећање имовине и остваривање добити (прихода), већ на друге, друштвено корисне циљеве. Ове особености их чине недобитним организацијама, односно, некомерцијалним правним лицима. Њихов некомерцијални карактер наглашен је и посебном законском одредбом<sup>45</sup> да задужбине (и фондације) јесу недобитне невладине организације.

Положај задужбина, у подели правних лица на јавна и приватна, подложен је расправи базираној на јаким аргументима. Само „разграничење јавних и приватних правних лица тежак је проблем правне науке...“<sup>46</sup>. Ипак, општеприхваћено је да приватна правна лица имају претежно „имовински карактер“, док јавноправна имају

---

<sup>40</sup> Нпр. Заклада Данчике и Катице Манојловић под управом Матице српске.

<sup>41</sup> В. Водинелић, 395.

<sup>42</sup> Р. Лукић (1995), 251.

<sup>43</sup> Милијан Поповић, *Елементи теорије права*, Београд 1980, 179.

<sup>44</sup> Даница Попов, *Грађанско право: општи део*, Нови Сад 1997, 47.

<sup>45</sup> Чл. 4 Закона о задужбинама и фондацијама, *Сл. гласник РС*, бр. 88/2010, 99/2011 - др. закон и 44/2018 - др. Закон. (За овај закон ће у наставку рада у напоменама бити коришћена скраћеница ЗЗФ)

<sup>46</sup> М. Поповић, 179.

„одређена овлашћења вршења државне власти и друштвених функција“.<sup>47</sup> С обзиром на то да задужбина своју сврху испуњава приходом од имовине која је њена приватна својина, задужбина је сврстана у приватноправна лица. Ипак, њена сврха је срачуната на остварење друштвенкорисног циља што задужбини даје јавноправни карактер.<sup>48</sup> По слову важећег Закона о задужбинама и фондацијама задужбина „јесте правно лице без чланова којем је оснивач наменио одређену имовину (основна имовина) ради добродоног остваривања општекорисног циља или приватног интереса, односно циља који није забрањен Уставом или законом.“<sup>49</sup>

### 3. Поделе задужбина

У правној теорији, задужбине се на основу својих карактеристика могу сврстати у неколико група, типова. Критеријуми на основу којих се врше поделе су многобројни, разноврсни и различитог су значаја. У раду ћемо изнети само, за ове просторе, најзначајније поделе задужбина у сврху одређења самог појма.

#### *3.1 Јавне и приватне задужбине*

Једна од основних класификација задужбина на јавне и приватне заснива се на одређењу круга лица која могу бити корисници, бенефицијари задужбина. Корисници јавних задужбина могу бити сва лица која испуњавају услове прописане актима задужбине. Уколико су правила и критеријуми за одабир корисника прецизно формулисани, самим испуњењем услова, по сили закона, стиче се субјективно право на чинидбу задужбине. Међутим, постоји могућност да задужбина дискреционом оценом изабере корисника. У том случају субјективно право на чинидбу стиче се тек на основу акта којим је извршен избор.<sup>50</sup> Независно од тога на који од ова два начина се постаје корисник, јавна задужбина се не оснива ради користи одређене групе лица, већ је круг корисника отворен и свако ко испуњава прописане услове може бити бенефицијар.

Јавне задужбине су традиционални облик задужбина у нашем праву које карактерише општекористан циљ. Имовина коју је оснивач наменио задужбини

---

<sup>47</sup> Р. Лукић (1995), 250.

<sup>48</sup> Опширније у одељку „Карактер права својине на задужбинској имовини“.

<sup>49</sup> Чл. 2 ЗЗФ.

<sup>50</sup> В. Водинелић, 398.

издвајана је за остварење циљева у корист других, а на рачун сопственог интереса и интереса породице оснивача. У српском праву традиционални концепт задужбине подразумева јавну задужбину, ону која служи свима.<sup>51</sup> Радом ових задужбина остварују се јавни циљеви у свим областима на којима почива једно друштво: култура, наука, образовање, социјално старање и сл.<sup>52</sup> Од првог закона који је регулисао овај институт у Србији задужбине су дефинисане као „оне добротворне установе, заводи и фондови, које су поједина лица, физичка или правна, трајно основала својим имањем у каквом побожном или општекорисном циљу“<sup>53</sup>. Законописац одмах након дефинисања шта јесу задужбине, наводи и шта оне нису: „добротворне установе које су ограничене само на једну или више одређених породица, не долазе у ред задужбина.“<sup>54</sup> У прилог оваквог опредељења законодавца иде и чињеница да је неколико година после доношења овог закона укинута<sup>55</sup> породични фидеикомис.<sup>56</sup> „Негативан став према породичним задужбинама је одраз либералног духа тадашње Србије и настојања прогресивних друштвених снага да уклоне реликте феудалног уређења.“<sup>57</sup> Фидеикомисарном супституцијом се имовина одређене породице стављала ван правног промета како би наслеђена имовина остала у оквиру породице због забране отуђења, чиме се обезбеђивала економска моћ наредних генерација.<sup>58</sup> Закон о наслеђивању<sup>59</sup> изричито забрањује фидеикомисарну супституцију у случају када завешталац одређује наследника своме наследнику, или испорукопримцу, као и вид прећутне фидеикомисарне супституције када завешталац забрањује наследнику или испорукопримцу да отуђи ствар или право које му је завештао.

Фидеикомисарна супституција је, дакле, недопуштена у складу са важећим прописима о наслеђивању, те би „по аналогiji, исто требало да важи и за породичне

---

<sup>51</sup> Душан Николић, *Задужбинарство у Србији: у књизи: Србија – Културна спона истока и запада*, Матица српска, Нови Сад, 2010, 161–162.

<sup>52</sup> Соња Бунчић, *Задужбина*, [Магистарски рад], Нови Сад 1998, 44.

<sup>53</sup> Чл. 1 став 1 Закона о заужбинама из 1912. године.

<sup>54</sup> Чл. 1 став 1 Закона о заужбинама из 1912. године.

<sup>55</sup> Видовданским уставом, 28. јуна 1921. године. У пракси су, међутим, и даље остали нерешени многи проблеми у вези са овим институтом грађанског права. Зато је 1934. године донет Закон о разрешењу породичних фидеикомиса.

<sup>56</sup> Душан Николић, „О породичним задужбинама”, *Право – теорија и пракса*, вол. 14, бр. 12/1997, 67.

<sup>57</sup> Душан Николић, „Задужбине у српском праву – Правна традиција и актуелни законски оквири”, *Задужбина: лист Вукове задужбине*, бр. 92/2011, 9.

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> Чл. 159 Закона о наслеђивању, *Сужбени гласник Републике Србије*, бр. 46/95, 101/2003 - одлука УСРС и 6/2015. (За овај закон ће у наставку рада у напоменама бити коришћена скраћеница: Закон о наслеђивању из 1995.)



задужбине које су у погледу иманентне функције подударне са фидеикомисом.<sup>60</sup> Из изнетог се види да је у прошлости задужбинарство у Србији као основне одлике имало алтруизам и филантропију, а да се оснивање породичних задужбина сматрало „у најмању руку, као ускогрудост“.<sup>61</sup> Сврха традиционалне задужбине у Србији није могла бити условљена, нити ограничена на један узак круг лица, или ако је постављен такав услов, правно се не би сматрала задужбином.<sup>62</sup> Укидањем породичних фидеикомиса потврђен је овакав пут развоја задужбинарства.<sup>63</sup> Наши ранији закони нису познавали приватне задужбине или су их изричито забрањивали. Ипак, важећим Законом о задужбинама и фондацијама<sup>64</sup> приватне задужбине су противно стогодишњој правној традицији<sup>65</sup> и унутрашњој логици нашег правног система изричитом нормом у њега уведене.<sup>66</sup>

У основи, све задужбине имају друштвенкорисни циљ који може бити општекористан, карактеристичан за јавне задужбине, и приватнокористан<sup>67</sup>, који је особен приватним задужбинама. Приватне задужбине делују у корист затвореног круга лица која припадају некој институцији (факултету, предузећу) или у корист неке породице.<sup>68</sup> Сврха ових задужбина огледа се у остваривању неког приватног интереса. Њене активности могу бити усмерене на задовољавање појединачних интереса оснивача задужбине, његове породице (породичне задужбине), припадника неке цркве (црквене задужбине) или трећих лица (задужбине предузећа)<sup>69</sup>. Приватне задужбине

---

<sup>60</sup> Д. Николић (1997), 68.

<sup>61</sup> С. Миладиновић, 134.

<sup>62</sup> Мирољуб Савић, „Задужбине код нас“, *Култура*, бр. 4/1969, 102.

<sup>63</sup> Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца (1921. године)

[file:///C:/Users/user/Downloads/aj\\_10\\_02\\_02\\_txt\\_ustav1921.pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/aj_10_02_02_txt_ustav1921.pdf)

Члан 38.

„Фидеикомиси се укидају.

Задужбине с опште корисним наменама признају се. Законом ће се уредити у којим случајевима могу бити промењени намена и предмет задужбине према измењеним приликама.“

<sup>64</sup> Закон о задужбинама и фондацијама, *Сл. гласник РС*, бр. 88/2010, 99/2011 - др. закон и 44/2018 - др. Закон.

<sup>65</sup> Приватне задужбине се у праву Србије прво нису сматрале задужбинама Законом о задужбинама из 1912. и 1930. године. Законом о задужбинама, фондацијама и фондовима из 1972. године приватне задужбине биле су забрањене. Након одлуке Уставног суда о неуставности ових одредби Закона (ИУ бр. 389/87 од 9. 2. 1989, *Сл. Гласник СРС*, бр. 12/89 стр. 642 и даље). Донет је Закон о задужбинама, фондацијама и фондовима из 1989. год. којим приватне задужбине нису биле забрањене, али нису ни посебно регулисане.

<sup>66</sup> Д. Николић (1997), 68.

<sup>67</sup> В. Водинелић, 397.

<sup>68</sup> С. Миладиновић, 132.

<sup>69</sup> Види: Душан Николић, „Рецепција страних правила о породичним задужбинама“, *Европски правник*, бр. 3/2008.

карактеристичне су за германско правно подручје<sup>70</sup>, али и за облике задужбинарства који се јављају у аглосаксонској правној традицији. У нашем праву, оне су кроз време имале различит третман. Законодавним решењем из 1896. године нису регулисане, као ни Уставом од 1888. године, да би Законом о задужбинама из 1912. године, као што је речено, биле изричито забрањене. Закон о задужбинама из 1930. године не прописује ограничења у погледу ширине циља и круга корисника, и изоставља нормирање приватних задужбина, дакле, не предвиђа их, док их Закон о задужбинама из 1972. године поново забрањује. Наиме, овај закон прописује да циљ задужбине не може бити ограничен на унапред одеређена лица.<sup>71</sup> Исти закон надаље прописује да лица која учествују у органима управљања задужбином и њихови сродници у првој линији и побочни сродници до четвртог степена не могу бити корисници средстава задужбине.<sup>72</sup> Дакле, законодавац је недвосмислено и изричито забранио приватне задужбине. Предметне одредбе закона биле су предмет оцене уставности. Уставни суд СР Србије је оценио ове одредбе као неуставне, јер у Уставу СР Србије нема основа за ограничење воље оснивача при утврђивању циља задужбине, односно нема основа по коме он не може бити ограничен на унапред одређена лица. „Слободна воља оснивача овим законом ограничена је не само због тога што својом имовином може располагати искључиво у корист друштвено-правних лица, односно за општекорисне циљеве, већ и одредбом члана 21 став 2, по којој лица која учествују у управљању овим институцијама и њихови сродници не могу бити корисници средстава задужбине или фондације, док обављају ту функцију. Овакво законско решење може бити чак супротно циљу задужбине и вољи њеног оснивача.“<sup>73</sup> Спорне одредбе нису уврштене у текст закона из 1989. године, али тим законом нису ни изричито регулисане приватне задужбине. Оне су у наш позитивноправни систем ушле с актуелним законом о задужбинама.

### *3.2 Самосталне и несамосталне задужбине*

Задужбине по правилу имају својство правних лица. Ипак, могуће је да имовина буде пренета другом правном лицу у циљу остварења општекорисних циљева. У

---

<sup>70</sup> Д. Николић (1997), 68; С. Миладиновић, 132.

<sup>71</sup> Чл. 3 став 2 Закона о задужбинама из 1972. године.

<sup>72</sup> Чл. 21 став 2 Закона о задужбинама из 1972. године.

<sup>73</sup> Зорица Виторовић–Умићевић, Богољуб Вукотић, „Уставно–правно и законско регулисање задужбина”, *Уставност и законитост*, бр. 1/1990, 28.

правној традицији задужбинарства у Србији несамосталне задужбине нису реткост, чак и након доношења првог Закона о задужбинама почетком XX века. Имовина је преношена, углавном пословима *mortis causa*, културним и образовним установама, цркви или другом правном лицу као универзалним или сингуларним сукцесорима са јасно назначеним начином употребе имовине у циљу који је одредио оставилац<sup>74</sup>. Циљ задужбине је, по правилу, био усмерен на стипендирање ученика и студената, додељивање награда, скопчан са подржавањем других доприноса на пољу науке, културе и образовања, у сврху са хуманитарним карактером. Везивањем за ова правна лица<sup>75</sup> несамосталним задужбинама је обезбеђивана сигурност и трајност. Циљеви задужбина су били у складу са сврхом деловања ових установа, па су оснивачи често својим задужбинским улогом доприносили њиховом остварењу на погоднији начин, сматрајући да средствима удруженим у истом циљу могу постићи веће резултате. Важно је, ипак, указати на то да поверавање имовине овим установама у виду несамосталних задужбина није једини облик везивања за њих. Поједини оснивачи су оснивали задужбине као посебна правна лица, али су управу над радом задужбине поверавали овим установама, а понекад и држави.<sup>76</sup> Најчешћи случај је био да завешталац својом последњом вољом прогласи ова правна лица за наследника, с налогом да оснују задужбину од наслеђене имовинске масе за остваривање одређеног циља и њоме управљају. Данашње законодавство не регулише несамосталне задужбине мада је овај принцип задужбинарства и даље присутан.<sup>77</sup> О несамосталним задужбинама ће бити више речи у поглављу које се односи на реституцију задужбинске имовине.

---

<sup>74</sup> Нпр. Задужбина Петра Кекића, Задужбина Ненада Вујина (Матица српска) Види у: Љубомир Лотић, „Добротвори Матице српске и њихове задужбине“, *Матица српска 1826–1926*, Нови Сад 1927, 592; Задужбина Николе Крстића (Српска академија наука и уметности). Види у: *Педесетогодишњица Српске краљевске академије, књига 2: Задужбине и фондови*, Београд 1936, 42–47.

<sup>75</sup> Нпр. Матицу српску, Друштво српске словесности (данашња Српска академија наука и уметности), Велику школу (данашњи Београдски универзитет), Српско Лекарско Друштво итд.

<sup>76</sup> Задужбине Матице српске (Стипендијска задужбина Кнеза Александра Карађорђевића, Задужбина Богдана Дунђерског, Задужбина Марије Трандафил, Задужбина Јована Трандафила, Задужбина Милоша Бокшана и др.), Задужбине Београдског универзитета (Задужбина Персе Р, Миленковић и др.), Задужбине Српске краљевске академије (Задужбина Косте Станојевића), Задужбине којима је управљало Задужбинско одељење надлежног Министарства (Задужбина Ђоке Влајковића, пуковника и др.) су основане као посебна права лица, али је управа над њима поверена овим установама и државим органима. Види у: Јелица Рељић и сар., *Задужбине и задужбинари: у фондovima Архива Србије*, Београд 2015.

<sup>77</sup> Савета Стојковић, сестра проф. др Лазара Стојковића првог декана Пољопривредног факултета у Новом Саду и првог ректора Универзитета у Новом Саду, оставила је Матици српској тестаментом породичну кућу у центру Новог Сада као несамосталну задужбину. Из прихода који се остварују коришћењем ове непокретности Матица српска додељује Награду „Лазар Стојковић“ за младог научног радника из области агроекологије и агроекосистема.

### 3.3 Конфесионалне и световне задужбине

Значај ове поделе није само у историјској околности да се почеци задужбинарске традиције у Србији пре свега односе на религиозне објекте које су као своје задужбине подизали наши средњовековни владари и каснијег развоја задужбине као световне установе, већ и због различитог актуелног правног режима за ове две врсте задужбина.

О почецима задужбинарства код нас сведочи велики број цркава и манастира, на нашим просторима. Ове задужбине су, поред своје религиозне улоге имале функцију центара културе и образовања. Њихова је активност била од великог значаја за очување традиције и идентитета српског народа. Крајем XVIII и почетком XIX века задужбине попримају световни карактер и имају посебан значај као установе.<sup>78</sup> Данас су у Србији, као и у великом броју других земаља, црквене задужбине регулисане у оквиру црквеног права. Примерице, Српска православна црква<sup>79</sup> је овлашћена да у оквиру своје аутономне надлежности, у свом Уставу<sup>80</sup> дефинише које задужбине сматра црквеним, да њима управља и врши надзор. Ово право је утврђено законом.<sup>81</sup> Уставом СПЦ се у целости уређују сва питања о оснивању, раду, надзору и престанку рада црквених задужбина. Као и световне задужбине и црквене су регистроване у Агенцији за привредне регистре. Световне задужбине су регулисане Законом о задужбинама и фондацијама из 2010. године<sup>82</sup>.

О разлици у правном положају световних и црквених задужбина у Србији биће више речи у поглављу о реституцији задужбинске имовине у Србији.

### 3.4 Задужбине јавног и приватног права

Разликовање правних лица јавног и приватног права има велики значај имајући у виду да од ове класификације зависи надлежност судова или државних органа,

---

<sup>78</sup> Јелена Веселинов, „Положај задужбина у правној историји Србије“, 1804, *Часопис Задужбинарског друштва „Први српски устанак“*, Орашац, година X, број 14, 2019, 40.

<sup>79</sup> У даљем тексту ће се користити скраћеница: СПЦ.

<sup>80</sup> Устав Српске православне цркве, *Гласник, службени лист Српске православне цркве*, бр. 7–8 од 1 августа (19 јула) 1947 год. (У даљем тексту: Устав СПЦ). [https://projuris.org/RETROLEX/Ustav%20Srpske%20pravoslavne%20crkve%20\(1947\).pdf](https://projuris.org/RETROLEX/Ustav%20Srpske%20pravoslavne%20crkve%20(1947).pdf)

<sup>81</sup> Чл. 6. Закона о црквама и верским заједницама *Сл. гласник РС*, бр. 36/2006.

<sup>82</sup> Закон о задужбинама и фондацијама, *Сл. гласник РС*, бр. 88/2010, 99/2011 - др. закон и 44/2018 - др. Закон., и чл. 37 став 6 Закона о удружењима, *Сл. гласник РС*, бр. 51/2009, 99/2011 - др. закони и 44/2018 - др. закон.

правни положај органа правних лица, уживање одређених повластица и сл.<sup>83</sup> Подела задужбина на задужбине јавног и приватног права проистиче из начина оснивања задужбина и њихове организације.

Задужбине јавног права оснивају се актом јавноправног карактера: законом, уредбом или одлуком јавних установа или директно од стране државе. Код нас је то примерице, Вукова задужбина чији је један од оснивача Скупштина Републике Србије.<sup>84</sup> Оне су по мишљењу неких теоретичара регулисане правилима административног права.<sup>85</sup> Примена јавног права резултира било из акта о оснивању или законских прописа.<sup>86</sup> Могуће је да на основу јавноправног акта задужбина која је првобитно настала као приватноправна промени свој карактер и постане јавноправна.<sup>87</sup> Пример код нас је Задужбина Илије Коларца која је настала као приватноправна 1878. године. После Другог светског рата, имовина Задужбине је национализована, а активности ове институције финансирала је држава. Одлуком Владе Републике Србије<sup>88</sup> стекла је статус установе културе од националног значаја. Чланство представника Министарства културе и Града Београда у Управном одбору Задужбине предвиђено је њеним Статутом.<sup>89</sup> Законом о култури<sup>90</sup> потврђен јој је статус субјекта у култури који ужива посебну бригу.

---

<sup>83</sup> Драгољуб Стојановић, *Увод у грађанско право*, Београд 1979, 297.

<sup>84</sup> У преамбули Споразума о оснивању Вукове задужбине пише: „Ради трајног обележавања имена и дела Вука Стефановића Караџића и даљег развоја наше културе у духу вуковских традиција Скупштина Социјалистичке Републике Србије, Републичка конференција социјалистичког савеза радног народа Србије, Српска академија наука и уметности, Војвођанска академија наука и уметности, Академија наука и уметности Косова, Матица српска, Републичка заједница науке, Републичка заједница основног образовања, Републичка заједница усмереног образовања, Универзитет у Београду, Универзитет у Новом Саду, Универзитет у Приштини, Универзитет у Нишу, Универзитет „Светозар Марковић“ у Крагујевцу, Универзитет уметности у Београду, Скупштина општине Лозница, Удружење књижевника Србије, Културно-просветна заједница Србије, Матица исељеника Србије, ИРО „Просвета“ Београд, на основу члана 16. став 3 у вези са чланом 14- а Закона о задужбинама, фондацијама и фондовима (Службени гласник СРС“, бр. 48/72,1/83 и 23/86) закључују Споразум о оснивању Вукове задужбине“. Споразумом о оснивању Вукове задужбине, БМС инв.бр.1194584.

<sup>85</sup> Д. Попов, 133; С. Миладиновић, 134.

<sup>86</sup> Jean Mayer, наведено према: С. Миладиновић, 135.

<sup>87</sup> С. Бунчић, 45.

<sup>88</sup> Одлука о стицању статуса установе културе од националног значаја, *Сл. гласник РС*, бр. 41/2013, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2013/41/1/reg> фебруар 2022.

<sup>89</sup>Чл. 9 Статута Задужбине Илије Коларца. <https://pretraga2.apr.gov.rs/FoundationAndEndowmentWebSearch/Details/Details?beid=4948817&rid=DDA8FAF8F50922C6B07B8072EF75EC76DAC583AF>, новембар 2021.

<sup>90</sup>Чл. 21а Закона о култури, *Сл. гласник РС*, бр. 72/2009, 13/2016, 30/2016 - испр., 6/2020, 47/2021 и 78/2021.

За разлику од јавноправних, задужбине приватног права оснивају грађанскоправна лица. Оне настају на основу грађанскоправних послова и на њих се примењују правила грађанског права.

#### 4. Правна природа задужбине

Историјске околности су узроковале разлике у развоју друштва, а тиме и правне науке у појединим земљама, што је резултирало варијететима у поимању правне природе и обликовању правних лица истог рода. *Stiftung, fondation, charitable trust*, нису синоними. Они, иако су у својој суштини усмерени ка истом циљу, ипак не означавају исти институт због својих особености у кључним карактеристикама и разликама у нормирању. Неуједначеност прописа који утврђују услове за настанак, правно функционисање и престанак ових правних лица резултат је специфичности развоја сваког од њих на простору важења аката који их регулишу.<sup>91</sup>

Диференцираност између континенталног права, насталог на тековинама Римског права и аглосаксонског система прецедентног права, које постоји у Енглеској и земљама које су реципирале енглеско право<sup>92</sup> уобличила је и највеће разлике ових установа истог рода.

*4.1 Основне карактеристике добротворног траста и задужбине у континенталном праву*

##### *4.1.1 Траст, установа аглосаксонског права*<sup>93</sup>

Појам траст је разграната, еластична установа аглосаксонског права. Путем траста регулише се све оно што је у континенталном праву регулисано фидуцијарним

---

<sup>91</sup> М. Орлић, 57.

<sup>92</sup> То су, на првом месту САД по свом доктринарном доприносу, пространству и привредном значају, затим Аустралија, Канада, Нови Зеланд, Индија и Пакистан (осим породичног и наследног права) као и многе бивше колоније.

<sup>93</sup> Траст у аглосаксонском праву има дугу историју. Настао је у средњовековној Енглеској из потребе очувања поседа до повратка власника из рата. Формално пренету својину повереник је држао у корист лица које му је имовину предало или у корист трећих лица (најчешће његове породице). Употреба траста била је карактеристична и као средство за омогућавање држања имовине за појединца коме није било дозвољено да држи имовину. Примерице, како су се фрањевци заветовали на сиромаштво, није им било дозвољено да поседују имовину. Уколико би неко лице желело да помогне њихово делање морало је добро пренети појединцу у својину, а на корист заједница фратара. Употреба траста је нашла примену и како би се заобилазила ограничења феудалног права у вези са малолетним наследником. Ако је постојала бојазан да би власник имања могао умрети остављајући свог малолетног сина за наследника, могао би одлучити да имовину пренесе одраслим особама од поверења које би је

послом, заступништвом, комисионим послом, старатељством, оснивањем задужбине, уговором о ортаклуку, јемством, залогом, реституцијом и тужбом за неосновано богаћење, легатом, налогом и наследноправном супституцијом.<sup>94</sup> Било је много покушаја да се уобличи дефиниција траста, али оне су или дуге и описне, или су у својој сажетости подложне критикама о несвеобухватности. Овај институт, како произлази, подразумева различите случајеве, што је резултат општег обележја англосаксонског правног система да правне норме настају кроз судску праксу. За разумевање природе траста помаже одредба у пропису о признавању трустова из 1987. године у Уједињеном Краљевству.<sup>95</sup> Овом одредбом се не настоји дефинисати траст, већ она у свом фокусу садржи карактеристике самог концепта. За потребе овог акта, израз „траст“ односи се на правни однос створен послом *inter vivos* или *mortis causa* којим једно лице које је оснивач траста (*settlor*), даје на управљање другом лицу поверенику (*trustee*) имовину, а у корист корисника или за одређену сврху. Траст има следеће карактеристике:

(а) имовина није део личне имовине на којој *trustee* има право својине и од ње је одвојена;

(б) власништво над имовином уписано је на име *trustee* или друге особе у његово име;

(ц) *trustee* има овлашћење и дужност да управља, улаже или располаже имовином у складу са условима траста и посебне дужности које су му наметнуте законом.<sup>96</sup>

У правним системима земаља континенталне Европе, општа правила се доносе у форми закона и других општих аката по унапред утврђеној процедури од стране органа надлежних за њихово доношење.<sup>97</sup> Правна правила дефинисана у закону

---

држале у корист сина. На тај начин јеочувано породично имање, а касније су се на тај начин избегавале феудалне дажбине, јер се, према правилима обичајног права, оне нису плаћале уколико земљу држе одрасли. Више види у: Nigel Stockwell, Richard Edwards, *Trusts and Equity*,

[file:///C:/Users/user/Desktop/Jelena/doktorati/Richard%20Edwards,%20Nigel%20Stockwell%20-%20Trusts%20and%20Equity%20\(Foundation%20Studies%20in%20Law%20Series\)-Longman%20\(2005\).pdf](file:///C:/Users/user/Desktop/Jelena/doktorati/Richard%20Edwards,%20Nigel%20Stockwell%20-%20Trusts%20and%20Equity%20(Foundation%20Studies%20in%20Law%20Series)-Longman%20(2005).pdf), Срђан Владетић, „Основи траста англосаксонског права“, *Зборник Правног факултета у Нишу*, бр. 58/2011, 116–117.

<sup>94</sup> Андрија Гамс, „Траст у Англо-америчком систему права“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 3/1957, 303.

<sup>95</sup> Recognition of Trusts Act 1987, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1987/14/1991-02-01> .

<sup>96</sup> Nigel Stockwell, Richard Edwards, *Trusts and Equity*, 10.

<sup>97</sup> Душан Николић, *Увод у систем грађанског права*, Нови Сад 2022, 29.

карактерише високи степен општости, што је резултат логичког систематизовања карактеристичног за континентално право.

Како произлази, разумевање траста и покушај његовог дефинисања није нимало лак за правника континенталног правног система, посебно имајући у виду различито схватање својине у ова два правна система. Право својине у континенталном праву спада у апсолутна права. Титулар има свеобухватно стварно право на одређеној ствари и оно делује *erga omnes*. Дефинише се као најшире, у границама закона, право држања коришћења и располагања једном ствари, које се може истицати према свим трећим лицима.<sup>98</sup> Садржај права својине обухвата овлашћења држања, коришћења и располагања предметом својине и оно је искључиво и апсолутно. Англосаксонски правни систем не познаје такав јединствени, недељиви и апсолутни појам својине и омогућава да на истој ствари може постојати више власника са својинским правима различитог квалитета.<sup>99</sup> Овакво разумевање права својине омогућава настанак траста као института који се заснива „на идеји преношења права својине на одређеном имовинском добру, или имовинској целини, на неко друго лице ради управљања тим добром или имовинском целином у корист трећег лица.“<sup>100</sup> Дакле, стицалац права својине је не ужива, већ је само формални власник ограничен обавезом да имовином управља на одређени начин или у корист одређеног лица. Корисник је власник економске користи (корисник може бити и сам оснивач траста) па, код неких облика траста, има овлашћење да располаже својим правом (да пренесе корист на другога, да га заложи и сл).<sup>101</sup>

Трастом се, како смо видели могу постићи различити циљеви, па то представља и основ за поделу трастова на приватне и добротворне. Добротворни трастови имају великих сличности са основним идејама задужбинарства континенталног права. Оснивач траста (*settlor*) поверава имовину (*trust property*) на управљање поверенику (*trustee*) ради остварења неког општекорисног циља у корист бенефицијара (*cestui que trust*).<sup>102</sup> Међутим, добротворни траст не подразумева стварање новог правног лица коме би правни поредак признао правни субјективитет. Имовина припада стицаоцу, мада је он само формални власник. Она је одвојена од стицаоачеве приватне имовине.

---

<sup>98</sup> Обрен Станковић, Миодраг Орлић, *Стварно право*, Београд 1989, 85.

<sup>99</sup> Атила Дудаш, „О целисходности законског уређења фидуцијарног преноса у праву Србије”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 1/2014, 211; А. Гамс (1957), 300–302.

<sup>100</sup> А. Дудаш, 211.

<sup>101</sup> А. Гамс (1957), 308.

<sup>102</sup> *Ibid.*, 309.



За дугове повериоцима траста он одговара до висине вредности имовине траста, за своје личне дугове одговара искључиво својом приватном имовином. Ипак, он над њом има право својине у складу са принципом аглосаксонског права да се имовина не може осамосталити, односно да мора имати свог титулара.<sup>103</sup>

#### 4.1.2 Задужбине у континенталном праву

Уобличавање задужбина у континенталној Европи дешава се у XVIII веку и то у два смера: у виду несамосталних задужбина и као самосталних правних лица.

Француске средњовековне задужбине, које су почивале на идеји хришћанског милосрђа<sup>104</sup>, подлегле су преиспитивању од стране државника и филозофа Тиргоа (*Anne Robert Jacques Turgot*). У свом тексту *Foundation* из 1757. године он износи критичке примедбе на рачун задужбина и ефеката које оне имају на друштво. „Издржавати бесплатно велики број људи значи /издржавати/ беспосличарење и све остало што следи; значи омогућити боље услове ономе који беспосличари него човеку који ради...“<sup>105</sup> Критикујући задужбине, као једно од аутентичних обележја феудализма, Тирго критикује и укупну религиозно-етичку доктрину у чијој основи је учење којим се разлике у друштву могу ублажити милосрђем и добротворством. Сматрао је да су задужбине уместо установа за превазилажење сиромаштва, постале ствараоци зависности од милосрђа. Неке од његових идеја утицале су на реформе уведене током Француске револуције, након које су задужбине укинуте, а њихова имовина национализована.<sup>106</sup> Француско право дуго није познавало задужбину као самостални правни субјекат, што је значајно утицало на обликовање овог института. Препрека за оснивање задужбине, као правног лица, био је и чл. 906 став 2 *Code civil*<sup>107</sup>, који прописује да је за способност да се нешто прими тестаментом, довољно бити зачет у време оставиочеве смрти. Пошто задужбина не постоји у тренутку оставиочеве смрти, она и није могла наследити имовину. Ова одредба допринела је стварању несамосталних задужбина, путем других добротворних послова (легата и поклона). Располагања током живота или за случај смрти могла су бити чињена у корист болница, сиромашних у општини, или установа јавне користи, али тек ако су одобрена

---

<sup>103</sup> С. Бунчић, 19.

<sup>104</sup> Мисли се на помоћ сиромашнима путем народних кухиња, одеће, конака и сл.

<sup>105</sup> Цитирано према: М. Орлић, 48.

<sup>106</sup> М. Орлић, 47–51.

<sup>107</sup> *Code civil*, <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGIARTI000006433643/1803-05-13/Code>, март 2022. године.

уредбом владе.<sup>108</sup> О ублаженом ставу према задужбинама говоре и покушаји да се законски уреди ова материја у три наврата од 1907. до 1921. године, као и напори за измену чл. 906.<sup>109</sup> Ипак, тек Законом о развоју донаторства (меценства) из 1987. године<sup>110</sup> установљава се институт *fondation* са својствима правног лица.

У немачком праву, као и онима која су се развијала под његовим утицајем, развој института задужбине као посебног правног лица био је континуиран и систематичан. Правна теорија и пракса развијале су институт *Stiftung* као посебно правно лице преко којих су остваривани хуманитарни, културни и други друштвено корисни циљеви. Задужбине и њихове особености су биле признате у немачком праву, јер је било могуће имовини, коју је дотадашњи власник осамосталио ради испуњења одређеног циља, признати својство правног лица, односно, установити посебну категорију правних лица са свим неопходним елементима правног субјекта. Грађански законик из 1896. садржао је правила о задужбинама као самосталним правним лицима<sup>111</sup>. *Stiftung* је дакле, по својој природи, форми и функцијама најсличнији задужбинама у нашем праву које су се, као институт, првенствено уобличавале као самостална правна лица.

#### 4.2 Теорије о правној природи задужбине

Адекватан правни положај задужбина у правном систему једне земље у уској је вези са поимањем правне природе задужбине. Расветљавању правне природе задужбине допринела је правна теорија. Наука, природно, није јединствена у погледу тумачења правне природе задужбине, јер су теорије о правној природи задужбине настајале на темељима друштвених односа на којима су изграђене. Разлике у овим односима резултирају и различитим учењима о природи правних лица, као и њиховој класификацији. Како су задужбине у нас, као институт, најсличније немачком институту *Stiftung* у раду ћемо користити Берендову класификацију правних теорија о задужбинама из његовог дела *Die Stiftungen*.

---

<sup>108</sup> Чл. 910 Code civil, [https://www.napoleon-series.org/research/government/code/book3/c\\_title02.html#chapter1](https://www.napoleon-series.org/research/government/code/book3/c_title02.html#chapter1), мај 2022. године.

<sup>109</sup> М. Орлић, 90–99.

<sup>110</sup> Journal official de laa Republique France Lois et decrets No. 169 Vendredi 24. Julliet 1987, pg.8255 (Art.18-20) <https://www.legifrance.gouv.fr/download/securePrint?token=!QY3sK4X7gq0g!zJDewJ>, мај 2022. године.

<sup>111</sup> С. Бунчић, 12–13.

#### 4.2.1 Теорија фикције<sup>112</sup>

Зачетак *теорије фикције* везује се за папу Инокентија IV и реченицу: „*cum collegium in causa universitatis fingur una persona.*“<sup>113</sup> Ова идеја развијена је и уобличена у радовима Кирулфа (Kierulff), Савињија (Savigny), који се сматра оснивачем теорије,<sup>114</sup> Пухте (Puchta) и Виндшajда (Windscheid). Како наводе неки аутори, теорија је била у функцији оправдања улоге државе у настанку правног лица као субјекта права у концесионом систему у периоду још неразвијеног индустријског капитализма.<sup>115</sup> Правно лице се сматрало фикцијом коју ствара правни поредак. Оно не постоји у стварности, јер само не може изјавити своју вољу. „Савињи сматра да не може бити субјективног права без субјекта, а да субјект права могу бити само људска бића. Из ове две премисе произлази да је сваки човек субјект права и да је само човек субјект у праву.“<sup>116</sup> У складу са овом теоријом, задужбини је правна способност приписана, она не може сама предузимати правне радње јер је неспособна, већ те радње за њу преузима заступник који је пословно способан. Дакле, она се мора кретати у границама заступништва. Самим тим она није одговорна за недозвољене радње свог заступника, јер је он овлашћен само за вршење дозвољених радњи.<sup>117</sup> И поред указивања на слабости ове теорије она је дуго била опште прихваћена. Приговори су уследили на име тога што теорија сама по себи ништа не објашњава нити решава. Уколико имовина правног лица припада правном лицу, а оно је фикција, онда она припада фикцији и како следи – не постоји.<sup>118</sup> Држава такође, у складу са премисама теорије, не постоји као друштвена творевина те не може путем правног поретка створити правно лице. Ипак, из разлога које законодавац сматра оправданим, због нужности регулисања нових друштвених и економских потреба, правним лицима се признаје правни субјективитет. Законодавац дакле, као и код физичког лица може само признати или одбити да призна правни субјективитет правном лицу.<sup>119</sup> Ова теорија негира

---

<sup>112</sup>А. Гамс, Љ. Ђуровић, 128; Д. Стојановић, 291–292; Даница Попов, *Грађанско право: општи део*, Београд 2005, 119; М. Орлић, 59–64.

<sup>113</sup> Цитирано према: М. Орлић, 60.

<sup>114</sup> Почети учења о правном лицу као фикцији потичу из средњег века, а Кирулф је изложио сличне погледе пре Савињија, иако се он узима за родоначелника теорије. Види: М. Орлић, 61.

<sup>115</sup> Д. Стојановић, 292.

<sup>116</sup> М. Орлић, 61.

<sup>117</sup> Д. Стојановић, 300.

<sup>118</sup> Бринц је критикујући корисност *теорије фикције* рекао да је она једнако корисна као када бисмо замишљали чивилук, па онда хтели да на тај замишљени чивилук обесимо шешир. Наведено према: М. Орлић, 62.

<sup>119</sup> М. Орлић, 62–64.

друштвену реалност задужбине као правног лица. Уколико правно лице у стварности не постоји као друштвена творевина, држава га не може створити.<sup>120</sup> С друге стране, ова теорија је допринела утврђивању разлика између правног и физичког лица као субјекта права. „...човек је сам за себе сврха постојања, док правно лице постоји ради остварења неке сврхе“.<sup>121</sup> Она је такође указала на ограниченост одговорности правних лица у грађанском праву.<sup>122</sup> Ова промишљања била су касније полазна основа за даља сагледавања суштине правних лица.

#### 4.2.2 Теорија воље

Немачки правни теоретичар Цителман (Zitelman), творац је *теорије воље*. За полазну основу Цителман узима појам и правну природу субјективног права које почива на моћи воље. Правна способност сваког лица, се отуда заснива на способности воље. Субјективно право представља овлашћење које закон веже за постојање воље. Пошто правно лице нема своју вољу, оно постоји као фиктивни субјект права ради олакшања правног промета.<sup>123</sup> Цителман не сматра да је правна способност нужно везана за човека, већ за манифестацију човечје воље као њеног битног обележја. Оснивање и сврха задужбине детерминисане су вољом оснивача. Изјава воље оснивача се од њега одваја и отпочиње самостално правно постојање. Она је оличена у задужбини у којој постоји и развија сопствену делатност на основу потврде правног поретка.<sup>124</sup> „Воља оснивача постаје од слободне везана, од променљиве непокретна. Она се објективизовала и та воља представља субјект права код задужбина.“<sup>125</sup> Због изнетог, на поставкама ове теорије, задужбинама правни поредак може признати правни субјективитет, јер оне настају изјавом воље оснивача. Беренд (Behrend) у свом делу образлаже недостатке ове теорије који се, пре свега односе на могућност да се путем заступника стекну права и обавезе, што није у складу са овом теоријом, јер је нејасно и нелогично да воља, као субјект права има потребу за неком другом вољом ради закључивања правних послова<sup>126</sup>. У том смислу, Братус (Братусь) сматра да психолошка воља није садржина субјективног права, већ само неопходна

---

<sup>120</sup> *Ibid.*, 63.

<sup>121</sup> *Ibid.*, 64.

<sup>122</sup> Д. Стојановић, 292.

<sup>123</sup> Игор Камбовски, „О субјективитету субјекта“, *Правни живот*, бр. 10/2015, том 2, 252.

<sup>124</sup> М. Орлић, 65.

<sup>125</sup> Zitelman: *Begriff und Wesen der sogenannten juristischen Personen*, 72, према: М. Орлић, 66.

<sup>126</sup> F. H. Behrend, 143–144.

претпоставка.<sup>127</sup> Уз све недостатке ова теорија је истакла значај воље оснивача који је одредио сврху, циљ задужбине, а која ограничава управу задужбине у правним пословима овог правног лица. Евентуална промена циља који је одредио оснивач мора бити прописана веома рестриктивно, мора бити оправдана, утемељена и призната од стране надлежних органа.

#### 4.2.3 Теорија центра интереса

Попут Јеринга (Ihering), који је први указао на то да се интерес налази у суштини правних лица и Карлова (Karlowa), творац *теорије центра интереса*, субјективно право дефинише као интерес који штити правни поредак.<sup>128</sup> Интерес је одраз једног друштвеног односа који право регулише, а у грађанском праву је то економски однос.<sup>129</sup> Карлова закључује да правно лице, као друштвена творевина, има правни субјективитет јер је економски субјекат са својим засебним интересима у односу на чланове и кориснике. Задужбина је стога субјект права, јер њен циљ представља општи интерес који штити правни поредак. Она постаје центар интереса, јер право штити интерес који је у њој концентрисан. Критикујући теорију центра интереса Беренд наводи да овај појам није прихваћен у грађанскоправној теорији, те да својом апстрактношћу не помаже разјашњењу правне природе задужбина. Непознатим правним појмом се не може разјаснити нека друга непозната правна појава. Ипак, Карловина теорија није без значаја, јер указује на друштвену реалност правног лица што означава почетак другачијег схватања правног лица. Сматра да је потребна одговарајућа паралелизација суштине правног лица са оним природним што садрже сва лица.<sup>130</sup> Он узима да је правна претпоставка за правни субјективитет човека његова личност, за удружења чланство, а за задужбину имовинска маса посвећена општем интересу.<sup>131</sup>

#### 4.2.4 Теорија о заводу<sup>132</sup>

Гиркеова (Gierke) *теорија о заводу* настала је као део његове органске теорије о правним лицима. Као и Цителман, Гирке указује на пресудан значај воље оснивача,

---

<sup>127</sup> Наведено према: А. Гамс, Ј. Ђуровић, 97.

<sup>128</sup> F. H. Behrend, 167; Д. Стојановић, 292; А. Гамс, Ј. Ђуровић, 97; М. Орлић, 70; Д. Попов, (2005), 120.

<sup>129</sup> А. Гамс, Ј. Ђуровић, 96.

<sup>130</sup> F. H. Behrend, 185–186.

<sup>131</sup> М. Орлић, 74–75.

<sup>132</sup> F. H. Behrend, 207–254; М. Орлић, 75–81; С. Бунчић, 68–69.

али је не види као „кристализовану вољу“ попут Цителмана, већ је узима за битан одређујући елемент задужбине. Наиме, *органска теорија о правним лицима*<sup>133</sup> говори о правном лицу као организму, чија се душа огледа у интересу и вољи његових чланова у свом јединству, а његово тело у управним органима правног лица. Код задужбина су интерес и воља органа управљања одвојени и њих спаја воља оснивача. Воља оснивача се за управне органе јавља као трансцедентална, а не иманентна воља, као што је случај код удружења. Задужбина је дакле, као самостални организам чија се душа манифестује у оснивачевој вољи, а управни органи као тело остварују ову вољу<sup>134</sup> Теорија о заводу покушава да осветли правну природу задужбине кроз поређење установе средњовековног германског права – заводом са удружењем. Гамс сматра да је у питању мешање формација средњовековног права са модерним правним лицима робноновчане привреде. Такође указује и на општу замерку овој теорији којом се правно лице упоређује са биолошким организмом.<sup>135</sup> Правно лице није живи организам, већ друштвена организација, па је Гиркеова аналогија непримерена, јер су то суштински различите појаве. Запажамо и да је у фокусу разматрања управни орган и његов положај спрема воље оснивача, док су остали елементи задужбине, као и бенефицијари због којих је задужбина и основана скрајнути. Ипак, ова теорија је указала на друштвену реалност задужбина и чињеницу да задужбина није фикција коју право ствара, већ је оно само признаје. Снажан утицај Гиркеове теорије у правној науци, огледа се и у чињеници да је назив „орган“ узет за овлашћене у структури правног лица путем којих правно лице делује и ступа у правне односе.<sup>136</sup>

#### 4.2.5 Теорија о „циљној имовини“<sup>137</sup>

Све до сада изнете теорије, поред свих разлика у сагледавању суштине задужбина као правног лица, имају најмањи заједнички садржалац у одређењу да имовина или неко имовинско право морају неком припадати. Претходне теорије су у центру разматрања имале давање одговора на питање: ко је субјекат имовне код задужбине, дакле, коме она припада. Теорија о „циљној имовини“ има сасвим другачију полазну тачку. Њен оснивач Бринц (Brinz) у својим разматрањима о правној

<sup>133</sup> Д. Попов (2005), 120; Д. Стојановић, 292; А. Гамс, Ј. Ђуровић, 97; М. Орлић, 70.

<sup>134</sup> М. Орлић, 76; Д. Стојановић, 294; Д. Попов (2005), 119.

<sup>135</sup> А. Гамс, Ј. Ђуровић, 128.

<sup>136</sup> М. Орлић, 79.

<sup>137</sup> F. H. Behrend, 255–292; М. Орлић, 81–89; Д. Стојановић, 292; С. Бунчић, 69; Д. Попов (2005),

природи задужбине као полазну основу износи поставку да могу постојати и права без субјекта. Таква права не претендују да припадају некоме субјекту, већ су усмерена да служе одређеном циљу и тако сабрана сачињавају „циљну имовину“.<sup>138</sup> У складу са овом теоријом, правни субјективитет се може везати и за индивидуално лице и колективитет, али и за саму имовину.<sup>139</sup> „То, међутим противречи основној концепцији схватања субјективног права према којој је оно веза међу људима чије интересе заштићује.“<sup>140</sup> У том смислу изречене су бројне критике на рачун ове теорије. Уколико би постојала циљна права која нису везана за људе него за имовину, нужно би дошло до сукоба ових права са субјективним правима која су везана за људе, што би произвело значајне последице како у праву, тако и у друштву у целини. Приговор логичке природе односи се на чињеницу да имовинска маса задужбина, која представља објекат права, у Бринцовој теорији постаје и његов субјекат. Ова контрадикторност довела би до закључка да се субјективна права стичу сама од себе.<sup>141</sup> Иако правна наука није прихватила постојање права без субјекта, Бринцова теорија је указала на важност циља задужбине и допринела разумевању карактеристичног ограничења права својине код задужбина. Право својине обухвата овлашћења држања, коришћења и располагања имовином у законом прописаним границама<sup>142</sup>. Правна овлашћења коришћења и располагања код задужбина ограничена су циљем којем је оснивач наменио имовину.<sup>143</sup> Дакле, ширина ових овлашћења одређена је и везана сврхом задужбине и представља ограничење за слободно располагање имовином задужбина.

Теорије о правној природи задужбине нису успеле да објасне суштину задужбина јер су у анализама полазиле само од одређених формалних елемената, занемарујући чињеницу да је настанак задужбине као друштвене творевине везан за одређене друштвеноекономске односе.<sup>144</sup> Задржавајући се на правно филозофском промишљању, без разматрања свих елемената правног субјективитета у њиховој укупности, теорије о правној природи задужбине су оставиле отворено питање праве суштине појма правног субјективитета задужбина. Изнете теорије нису нетачне, али

---

<sup>138</sup> М. Орлић, 82–84.

<sup>139</sup> С. Бунчић, 69.

<sup>140</sup> А. Гамс, Љ. Ђуровић, 128.

<sup>141</sup> М. Орлић, 85.

<sup>142</sup> О. Станковић, М. Орлић, 56.

<sup>143</sup> М. Орлић, 88.

<sup>144</sup> И. Камбовски, 252.

нису правну природу задужбине посматрале свеобухватно и тиме су се ограничиле у настојању да објасне суштину овог правног лица. Значај правилног одређења правне природе задужбине огледа се у одређивању „адекватног правног положаја поменутих установа и њихово уклапање у правни систем једне земље“.<sup>145</sup> Недовољно познавање и непотпуно разумевање правне природе задужбине може довести до парадоксалних решења и неадекватних приступа у доношењу прописа који се на њих односе, чији смо сведоци у новијој историји српског задужбинарства.<sup>146</sup> „Правно лице је субјект у првом реду зато што постоји једна јединствена имовинска маса која служи за остварење извесних циљева одређеног колектива људи.“<sup>147</sup> Са овог полазишта мора се разматрати и правна природа задужбине као правног лица и анализирати њена суштина.

---

<sup>145</sup> Марија Тороман, *Правни положај задужбина и фондација у свету*, Београд 1996, 9.

<sup>146</sup> О овој теми ће бити више речи у даљим разматрањима.

<sup>147</sup> А. Гамс, Љ. Ђуровић, 129.



### III Правни положај задужбина у Србији

Правни положај или правни статус одређује укупну способност лица „да буде носилац појединих грађанских субјективних права и обавеза (правна способност), да изјавом своје воље стиче, мења и укида (гаси) права и обавезе (пословна способност), да одговара за штетне последице својих поступака (деликтна способност), да самостално штити своја права у поступку пред судом (процесна способност)“.<sup>148</sup> Пре одређивања правног положаја задужбине у српском праву неопходно је на почетку одредити правну, а тиме и њену пословну способност.

#### 1. Појам правне способности

Правни субјективитет одговара на питање ко су носиоци права и обавеза у правном систему, у односима између људи и њихових организација. Значење и основни садржај правног субјективитета једна су од најважнијих питања за правну науку због чега су била предмет стручних и научних расправа.<sup>149</sup> Савремено друштво карактеришу правом уређени битни друштвени односи. „Правни поредак регулише људско понашање у друштву [...] У том смислу, најширем и најпрецизнијем, људи су субјекти права, јер се оно једино на њих односи.“<sup>150</sup> Они су својом биолошко-психолошком конституцијом предодређени за правне субјекте, међутим, није могуће ставити знак једнакости између људи и правних субјеката.<sup>151</sup> Ово стога што овакав приступ не би дао потпун одговор на питање ко су носиоци субјективних права, јер искључује друштвене творевине које су оформили људи. Ове друштвене творевине, правна лица, представљају форму да се сакупе средства и лица у једном циљу чије остварење премашује могућности појединца.<sup>152</sup> Ипак, само колектив који има имовину ради обезбеђења одређене делатности, која је независна од имовине његових чланова може бити и јесте носилац права и обавеза, посебно у области имовинских односа. Из овог полазишта, „субјекти имовинског односа су имаоци правне способности.“<sup>153</sup> Дакле, под појмом субјект права подразумева се онај субјект коме „право ставља

---

<sup>148</sup> Д. Николић (2005), 235.

<sup>149</sup> Јелена Веселинов, „Правна способност задужбине”, *Правни живот*, бр. 10/2018, 411.

<sup>150</sup> Радомир В. Лукић, Будимир П. Кошутуић, *Увод у право*, Београд 2009, 431.

<sup>151</sup> М. Поповић, 164.

<sup>152</sup> Д. Стојановић, 290.

<sup>153</sup> Илија Бабић, *Основи имовинског права*, Београд 2008, 73.

нешто у корист или на терет без обзира на његову свест и вољу“.<sup>154</sup> Оваквим приступом изједначавају се правни субјективитет и правна способност: „Својство субјекта права да буде носилац овлашћења и обавеза обично се назива посебним термином – правна способност.“<sup>155</sup> Исти аутор даље констатује да је очигледно реч о таутологији, јер се појам правне способности поклапа са појмом субјекта права, па је зато непотребан.<sup>156</sup>

У теорији грађанског права формирала су се и другачија мишљења. Она се темеље на поставци да „правни субјективитет признаје учесницима имовинско правних односа не само правну способност да уопште могу имати права и обавезе, него и способност да их стичу, мјењају или укидају својим на закону заснованим дјелатностима“.<sup>157</sup> Полазећи од становишта да је „правна способност само један елемент у појму правног субјекта“<sup>158</sup> присталице овог гледишта закључују да се „у појму правног субјективитета правна и пословна способност појављују у свом јединству.“<sup>159</sup>

У нашој правној науци преовлађује мишљење да је правни субјективитет шири и да представља основ пословне способности.<sup>160</sup> „Нема довољно уверљивих разлога да се пословна способност укључи у сам (апстрактни) појам правне способности. Ипак има разлога да се правна и пословна способност посматрају комплементарно, у њиховој међусобној вези, јер такав приступ може да има практичан значај.“<sup>161</sup> У даљем излагању под појмом правног субјективитета подразумевамо „укупан правни положај лица у грађанском праву“<sup>162</sup> који „обухвата правну способност, пословну способност, деликтну способност и процесну способност“<sup>163</sup>, прихватајући претежније становиште у нашој правној теорији. Другим речима, под појмом правног субјективитета подразумевамо укупан правни положај чију садржину чине: правна способност - физичког или правног лица да буде носилац одређених права и обавеза, пословна способност - физичког или правног лица да пуноважно предузима правне послове,

---

<sup>154</sup> Р. Лукић, 245.

<sup>155</sup> *Ibid.*

<sup>156</sup> *Ibid.*

<sup>157</sup> Слободан Ђуретић, „Правни субјективитет правних лица у имовинскоправним односима“, *Правни живот*, бр. 4/88, 574.

<sup>158</sup> М. Поповић, 165.

<sup>159</sup> С. Ђуретић, 573–574.

<sup>160</sup> Мишљење да је правна способност подударна појму правног субјективитета заступају еминентни правници: Лукић, Станковић и други.

<sup>161</sup> Ј. Веселинов (2018), 412.

<sup>162</sup> Д. Николић (2022), 256.

<sup>163</sup> *Ibid.*

деликтну способност - физичког или правног лица да одговара за штету проузроковану другим лицима и процесну способност – да у поступку пред судом самостално предузима процесне радње.<sup>164</sup>

### *1.1 Правна способност задужбине*

Постојање субјективног права подразумева и постојање његовог носиоца. С друге стране, без правне способности није могуће бити субјект у праву. „Правну способност схваћену као способност да се буде ималац права и обавеза, физичка лица стичу рођењем, а правна лица кроз посебан поступак признања правног субјективитета од стране правног поретка одређене државе.“<sup>165</sup> Правна способност физичких лица призната је на принципу опште и једнаке правне способности. За разлику од њих, правна способност правних лица одређена је и ограничена њиховом делатношћу и циљем оснивања. За одређивање граница правне способности правних лица две су чињенице од правног значаја: природа правног лица и циљ у ком је правно лице основано.<sup>166</sup> Правни поредак код нас разликује правну способност за комерцијална<sup>167</sup> и некомерцијална<sup>168</sup> правна лица. Обим правне способности везан је за природу лица које је субјект права и за сврху због које је правно лице основано. Правило је да је правна способност комерцијалних правних лица општа, а некомерцијалних – посебна или специјална.<sup>169</sup> „Упркос разликама, свим правним лицима призната је правна и пословна способност, што им омогућава да ступају у приватноправне и јавноправне односе и стичу права и обавезе“.<sup>170</sup> Задужбине, као што смо видели, спадају у некомерцијална правна лица и могу бити носиоци права и обавеза само у оквирима који су одређени циљем који им је одредио оснивач. Имајући у виду да њихов циљ није усмерен на стицање добити, већ да је остваривање прихода из имовине средство

---

<sup>164</sup> *Ibid.*, 255.

<sup>165</sup> Раденка Цветић, „Правна способност и биомедицина – биомедицинска дискриминација“, *Зборник Правног факултета у Новом Саду*, бр. 3/2011, 349.

<sup>166</sup> Ј. Веселинов, 413.

<sup>167</sup> Код комерцијалних правних лица чланови имају право на добит. Вид.: Закон о привредним друштвима, *Сл. гласник РС*, бр. 36/2011.

<sup>168</sup> Некомерцијална правна лица немају право на добит, а неким је забрањено да добит деле својим члановима. Вид. чл. 47 став 2 Закон о задужбинама и фондацијама.

<sup>169</sup> В. Водинелић, 396.

<sup>170</sup> Невена Петрушић, Косана Бекер, „Дискриминација правних лица - феноменолошке карактеристике и правна заштита“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 75/2017, 49.

за остварење утврђеног циља, правни поредак задужбинама признаје специјалну правну способност.

## 2. Признавање правног субјективитета задужбини

Неопходне грађанскоправне претпоставке за оснивање задужбине су изјава воље о оснивању, одређивање основне имовине и циља због кога се правно лице оснива. Иницијалним актом оснивач изражава вољу да установи задужбину. Он је уједно и акт дотације – давања којим се имовина преноси на новоформирани ентитет ради остваривања циља ради кога се правно лице и формира<sup>171</sup>. У пракси су изјава воље и дотација нераскидиво повезани и чине једну целину. „По преовлађујућем схватању, акт оснивања задужбине (који обухвата и акт дотације) не спада у једнострано обећање, као што се то некада сматрало, већ се на њих примењују специфична правила везана за оснивање задужбина, али и правила везана за уговоре и тумачење уговора и правила везана за тестамент и тумачење тестаента.“<sup>172</sup> Закон прописује садржину и форму оснивачког акта. За настанак задужбине правним послом *inter vivos* неопходно је постојање оснивачког акта и то акта о оснивању, уколико је један оснивач, или уговора код оснивања задужбине од стране више лица<sup>173</sup>. Код оснивања задужбине правним послом *mortis causa* иницијални акт је тестамент. Када завешталац располаже у дозвољене сврхе оснивањем задужбине, поред нужних елемената за пуноважност тестаента, неопходно је и постојање налога.<sup>174</sup> Уколико завешталац није одредио извршиоца завештања, то ће учинити суд у оставинском поступку. Поступак оснивања задужбине нераздвојиво је везан за учешће правног поретка, односно државе. Да би постала субјект у праву неопходно је да задужбина испуни законом прописане услове предвиђене за ту врсту правних лица и да јој правни поредак призна правни субјективитет у поступку који је законом предвиђен. Постоје

---

<sup>171</sup> Снежана Миладиновић, „Начини, услови и поступак оснивања задужбина“, *Зборник Правног факултета у Подгорици*, бр. 1/2008, 233.

<sup>172</sup> *Ibid.*

<sup>173</sup> Оснивање задужбине је увек једнострано правно посао чак и када постоји више оснивача.

<sup>174</sup> Јелена Видић-Трнинић, Милица Ковачевић, „Налог у наследноправном законодавству Србије и осталих земаља Европе“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 4/2018, 1621.

три начина за конституисање задужбине као правног лица: систем пријаве, нормативни (декларативни) и концесиони (систем одобрења).<sup>175</sup>

### 2.1 Систем пријаве

Систем пријаве постоји у правном уређењу у коме се настанак задужбине само евидентира када се правно лице пријави државном органу.<sup>176</sup> Задужбина стиче својство правног лица пре уписа у регистар. Сам упис нема конститутивни карактер и служи искључиво доказивању чињенице да задужбина постоји. Упис у регистар ових правних лица административна власт може одбити једино уколико су циљеви задужбине противзаконити или недозвољени. Највећи недостатак везан за систем пријаве односи се на тумачење чињенице о времену настанка правног лица. С обзиром на то да задужбина по овом систему настаје пре самог уписа, могу настати проблеми при интерпретацији статута у вези са временом настанка правног лица.<sup>177</sup>

### 2.2 Концесиони (систем одобрења)

Концесиони систем карактерише значајна улога државе у признавању правног субјективитета задужбини. Органи управе путем концесионог акта додељују правни основ (*titulus aquirendi*), док је регистрација начин стицања (*modus acquirendi*) правног субјективитета задужбине. За настанак задужбине неопходна је испуњеност оба елемента.<sup>178</sup> Надлежном органу је поред утврђивања испуњености општих услова за оснивање задужбине дато овлашћење дискреционе процене целисходности оснивања задужбине. Дискрециона власт може бити шира или ужа и она може бити усмерена на различите елементе (друштвени значај, питања економске природе, али може имати и политички карактер).<sup>179</sup> Најчешће правни поредак има додатни захтев оцене целисходности сврхе задужбине. „Циљ задужбине одређује оснивач, а процјену његове друштвене (јавне) корисности врши орган надлежан за оснивање задужбине.“<sup>180</sup> Није редак случај да дискреционо право оцене компатибилности

---

<sup>175</sup> А. Гамс, Љ. Ђуровић, 122. Ови системи у пракси немају нужно строге границе, али ће за потребе овог рада системи којима објективно право даје субјективитет задужбини приказани у својим основним облицима и карактеристикама.

<sup>176</sup> Д. Стојановић 298–299; С. Ђуретић, 577; А. Гамс, Љ. Ђуровић, 121–122.

<sup>177</sup> Д. Стојановић, 298.

<sup>178</sup> Обрен Станковић, Владимир Водинелић В, *Увод у грађанско право*, Београд 2004, 122.

<sup>179</sup> В. Водинелић, 411.

<sup>180</sup> С. Миладиновић (2002), 248.

висине вредности имовине са циљем који је одредио оснивач, буде поверено органу надлежном за оснивање задужбине.

Имајући у виду да настанак задужбине зависи од процене надлежног органа о испуњености услова, од изузетног су значаја јасно дефинисање и ширина овлашћења овог органа. Прешироко постављена овлашћења надлежног државног органа остављају „доста простора за различите злоупотребе од стране доносилаца одлука.“<sup>181</sup> Мишљења смо да постоји оправдан разлог да државни органи, на основу прописима прецизно утврђеног поступка, процењују целисходност циљева и других елемената задужбине као предуслов за њен настанак. Имајући у виду правну природу задужбине, на овај начин надлежни државни орган пружа нужни степен правне сигурности да правни статус задужбине неће бити злоупотребљен. Добро регулисан, са јасним границама ширине овлашћења надлежног органа, овај систем доноси правну сигурност, а истовремено и елиминише могућност евентуалне инструментализације слободне оцене државног органа.

Наше законодавство је прихватало концесиони или систем одобрења оснивања задужбине од првих закона који су регулисали ову област до доношења актуелног Закона. У прво време задужбина је правно настајала када је одобри краљ у договору са Државним Саветом, а на предлог министра чија је надлежност одређивана у зависности од циља задужбине. Када је у питању био религиозан циљ, било је потребно мишљење Архијерејског Сабора.<sup>182</sup> Законом о задужбинама из 1930. основни акт и статут одобравао је бан или министар просвете у зависности од територијалне надлежности. За пуноважност ових аката, а тиме и настанак задужбине, државни орган је утврђивао да ли је циљ могућ, правно и морално допуштен. Државни орган је могао ускратити оснивање задужбине и уколико „сврха задужбине очигледно не би била озбиљна или ако не би постојао за њу никакав разборит разлог.“<sup>183</sup> Одобрењем од стране надлежног органа задужбини је био признат правни субјективитет и она је уписивана у регистар задужбина.<sup>184</sup> Услови за оснивање задужбине постали су сложенији Законом о задужбинама, фондацијама и фондовима из 1972. године.<sup>185</sup> Поред циља који је морао бити у складу са уставом и законом, законодавац је поставио

---

<sup>181</sup> Д. Николић (2022), 297.

<sup>182</sup> Чл. 3 Закона о задужбинама из 1912.

<sup>183</sup> Чл. 6 Закона о задужбинама из 1930.

<sup>184</sup> Чл. 7 Закона о задужбинама из 1930.

<sup>185</sup> Закон о задужбинама, фондацијама и фондовима, *Сл. гласник СРС*, бр. 48/72. (За овај закон ће у наставку рада у напоменама бити коришћена скраћеница: Закон о задужбинама из 1972.)

и услов сразмерне висине основне имовине за остварење циља задужбине. Државни орган, Републички савет за задужбине, фондације и фондове, имао је дискреционо право да процени да ли ће средства намењена остваривању циља задужбине бити довољна за њено оснивање и рад.<sup>186</sup> Својство правног лица задужбина је стицала уписом у регистар задужбина након добијеног одобрења надлежног органа.<sup>187</sup>

### *2.3 Нормативни (декларативни) систем*

Нормативни систем предвиђа постојање позитивним правом утврђених услова за настанак задужбине и овлашћење државног органа да испитује да ли су они испуњени. Надлежни орган даје одобрење за настанак задужбине по установљавању да су законом прописани услови испуњени. За разлику од концесионог система, у којем се државном органу даје право дискреционог суда о сврсисходности постојања задужбине, њених циљева, усклађености имовине са циљем који њеним ангажовањем треба да се оствари и др., нормативним системом се утврђује обавеза државног органа да призна задужбини својство правног лица када су законски услови испуњени и упише га у посебан регистар.<sup>188</sup> Моментом регистрације настаје правно лице.

Сваком од претходно наведених система за оснивање задужбина могао би се наћи недостатак. Код система пријаве уочава се правна несигурност у погледу времена настанка задужбине. У концесионом систему то је евентуална злоупотреба дискреционог права државних органа. Ове недостатке отклања увођење нормативног система.<sup>189</sup> Након ступања на снагу важећег Закона о задужбинама и фондацијама,<sup>190</sup> у нас се примењује нормативни систем, којим је замењен дотад важећи – систем одобрења. Овом променом правни систем Србије је задужбинарству дао изразито грађанскоправни карактер. Уколико су испуњени законом прописани услови задужбина ће бити уписана у регистар задужбина и стећи својство правног лица. Улога државних органа своди се само на проверу испуњености правних претпоставки за настанак задужбине утврђених законом. Тиме се наш правни систем удаљио од традиционалног начина регулисања настанка задужбина у складу са њеном правном природом која нас усмерава на равномерност њене приватноправне и јавноправне

---

<sup>186</sup> Чл. 2 Закона о задужбинама из 1972.

<sup>187</sup> Чл. 9 Закона о задужбинама из 1972.

<sup>188</sup> В. Водинелић, 411–412.

<sup>189</sup> Д. Стојановић, 299.

<sup>190</sup> Вид. чл. 24–29 ЗЗФ.

компоненте. Посебан однос државе према задужбинама који се огледао у њеној заинтересованости да додатном бригом обезбеди своју значајнију улогу у настанку и раду задужбине, којом ће подупирати и гарантовати стабилност и трајност ових правних лица је умањен. Традиционалан начин регулисања задужбинарства је већ у првом кораку, када се ради о њиховом оснивању, добио другачији карактер коме се често приписује атрибут савремености. Оснивање задужбине значајно је поједностављено, а услови које треба да испуни не гарантују трајније остварење циља што је један од главних атрибута у складу с њиховом правном природом и поимањем задужбинарства у нас. Задужбина не сме отпочети са својим активностима пре регистрације, а актуелни закон предвиђа новчану казну у распону од 150.000 до 400.000 динара која се изриче уколико се почне са спровођењем активности пре уписа у регистар задужбина<sup>191</sup>.

Сви изложени начини стицања правног субјективитета задужбине предвиђају постојање одређених правних претпоставки које морају бити испуњене и чине најмањи заједнички садржалац да би нека друштвена реалност постала задужбина. „Свака организација која претендује да буде правно лице мора да има: елементе организационог јединства (правилима уређена организација, органи, допуштен циљ и имовина), елементе идентитета (име, седиште и држављанство), елементе признатог правног субјективитета (правна, пословна и деликтна способност).“<sup>192</sup> Управо ови елементи одређују и правну способност задужбине.

### 3. Елементи који одређују правну способност задужбине

Конституисање задужбине подразумева постојање елемената који је одређују као правно лице. Елементи идентитета у овом раду неће бити детаљније образлагани јер они битно не одређују правну природу задужбине и њену правну способност. Када се говори о елементима организационог јединства за правну природу задужбине и њен правни положај од највећег значаја је начин на који су у одређеном правном систему уређени циљ и имовина. Оба елемента су детаљно нормирана Законом о задужбинама и фондацијама.<sup>193</sup> Имовина се, у складу са законским одредбама, може користити

---

<sup>191</sup> Чл. 63 ЗЗФ.

<sup>192</sup> В. Водинелић, 388.

<sup>193</sup> Вид: чл. 3, 6, 12, 44 до 50 ЗЗФ.



искључиво ради остваривања циљева утврђених актом о оснивању и статутом.<sup>194</sup> Делатност задужбине, је дакле, неодвојиво везана за циљ због кога је основана, чиме се отклањала могућност злоупотребе ове установе. „Одређујући циљ оснивач одређује и будућу активност задужбине и круг бенефицијара, а имовина је подлога која треба да обезбједи да заиста дође до остваривања његове воље и замисли.“<sup>195</sup> Дакле, циљ и имовина представљају основне правне претпоставке правне способности задужбине, али истовремено и елементе њеног ограничења и међе њене делатности. Ипак, у складу са актуелним Законом о задужбинама правни посао преузет ван циља задужбине ће производити правно дејство о чему ће више речи бити касније.

### 3.1 Циљ

Циљ представља „...основ који правно објашњава постанак задужбине.“<sup>196</sup> и битан елемент задужбине без кога она не може да егзистира као правно лице. Оснивању задужбине, дакле, нужно претходи одређивање циља који се исказује у оснивачком акту без кога он не би био пуноважан.<sup>197</sup> Циљ је једини елемент задужбинског посла који мора одредити сам оснивач, јер његовим исказивањем формулише своју вољу и основни мотив задужбинског посла, односно акта о оснивању.<sup>198</sup> Дефинисањем циља у оснивачком акту у складу са законском нормом утврђује се правна способност задужбине.

#### 3.1.1 Карактеристике циља задужбине

Због изнетог следи да циљ мора да има одређене квалитете. Првенствено мора бити могућ, одређен и допуштен.<sup>199</sup> Као што није могуће основати задужбину која уопште нема циљ, не постоји могућност ни да се она оснује ради остваривања циља који није остварив, могућ, јер остваривање циља представља смисао њеног постојања. Захтев за одређеношћу циља произлази из правне природе овог правног лица. У савременој теорији прихваћен је либералнији став да циљ може бити и одредив,

---

<sup>194</sup> Чл. 47 ЗЗФ.

<sup>195</sup> С. Миладиновић (2002), 247.

<sup>196</sup> М. Орлић, 113.

<sup>197</sup> Чл. 11 ЗЗФ.

<sup>198</sup> Ј. Веселинов, 414.

<sup>199</sup> М. Орлић, 114; С. Миладиновић (2002), 252; Соња Бунчић, „Остваривање циљева задужбине и субјективна права њених корисника“, *Правни живот*, бр. 10/1998, 398–401.

односно да актом о оснивању буде одређена област деловања задужбине<sup>200</sup>, а управи задужбине препуштен конкретан избор циља у оквиру области коју је одредио оснивач.<sup>201</sup> Допуштеност циља подразумева његову законитост и моралност.<sup>202</sup> По слову актуелног закона циљеви и деловање задужбина не смеју бити у супротности са правним поретком, нити њихово деловање може бити усмерено на остваривање посебних интереса политичких странака, те не могу бити усмерени на остваривање приватних интереса који су у супротности са одредбама закона којима се уређује ништавост завештања.<sup>203</sup> Имајући у виду прелазак са концесионог на нормативни систем законодавац је сматрао да је неопходно подробније дефинисати који су циљеви недопуштени, јер државни орган више нема дискреционо овлашћење да процењује целисходност и оправданост циља, већ искључиво утврђује да ли је постављени циљ задужбине у складу са законом.

Поред изнетих, минималних захтева велик број правних система прописују да циљ задужбине мора имати додатни квалитет који се огледа у друштвеној корисности. Поред дозвољености, од задужбине се тражи да остварује циљеве који се по схватању у том друштву сматрају корисним. Ови системи понекад поред задужбина са друштвено корисним циљем, изричито нормирано или на начин да то произлази из смисла прописаних норми, предвиђају и могућност оснивања задужбине чија је сврха допуштена, али нема наведени додатни квалитет.<sup>204</sup> Ово разликовање задужбина са друштвенокорисном сврхом и дозвољеном сврхом прихваћено је и у нашем Закону о задужбинама и фондацијама. У том смислу јавне задужбине остварују општекорисне циљеве који су *numerus clausus* побројани, а приватне задужбине су усмерене на остваривање приватног интереса, којим се, у смислу овог закона, сматрају активности усмерене на остваривање појединачних интереса оснивача задужбине, његове породице или трећих лица.<sup>205</sup> Овакво нормирање циља задужбине компатибилно је са новоуведеним нормативним системом оснивања задужбине. „Приватне задужбине се оснивају као субјекти права који располажу приватном имовином у циљу испуњења приватног интереса, па би било неоправдано дати дискреционо право држави да

---

<sup>200</sup> М. Савић, 99.

<sup>201</sup> С. Бунчић, „Остваривање циљева...“, 398; С. Миладиновић (2002), 252.

<sup>202</sup> Законом о задужбинама из 1930. у чл. 6 став 4 је прописано: „Основни акт се неће одобрити, ако је сврха задужбина немогућа, правно или морално недопустива“.

<sup>203</sup> Чл. 6 ЗЗФ.

<sup>204</sup> М. Орлић, 115.

<sup>205</sup> Чл. 3 ЗЗФ.

оцењује сврсисходност настанка таквог субјекта.<sup>206</sup> Једна група теоретичара сматра да „задужбине као општекорисне, нелукративне и добротине установе не могу да се оснивају и функционишу ради остварења приватних интереса“<sup>207</sup> којима се не може признати општедруштвена корисност, јер то није у складу са правном природом задужбина. Насупрот томе, присталице приватних задужбина, темеље свој став на аргументацији да је оно што је корисно за појединца, корисно и за друштво у целини, те закључују да постоји основ и оправдање за постојање приватних задужбина.<sup>208</sup>

Традиционално задужбинарство у Србији свој смисао налази у остваривању општекорисног циља. Управо овај битан елемент даје задужбини јавноправни карактер, одређује њену правну природу и утиче на специфичност задужбинарства као установе грађанског права.<sup>209</sup> Први прописи који су регулисали задужбине у Србији формулисали су циљ на најопштији начин. Задужбина је била оснивана ради побожног или општекорисног циља,<sup>210</sup> односно усмерена на остваривање трајне сврхе.<sup>211</sup> У складу са концесионим системом који је тада постојао, државни орган је ценио да ли су испуњене прописане карактеристике циља. Након Другог светског рата пракса законодавца у Србији била је усмерена на формулацију традиционалних циљева. Задужбине су могле да се оснују „ради подстицања и помагања стваралаштва у науци, уметности и култури, помагања образовања, пружања социјалне заштите и помоћи и постизања сличних опште корисних циљева.“<sup>212</sup> Затим се формулација циљева уопштава па закон предвиђа оснивање задужбина „ради помагања стваралаштва и остваривања хуманитарних и других друштвено корисних циљева.“<sup>213</sup> И током овог периода на снази је концесиони систем којим држава има могућност провере уподобљености циљева општој законској одредби.

Актуелни Закон о задужбинама и фондацијама одређује општекористан циљ таксативним набрајањем како уопштених области деловања, тако и сувише детаљних

---

<sup>206</sup> Ј. Веселинов, 415.

<sup>207</sup> Снежана Миладиновић, „О правном положају бенефицијара задужбина“, *Гласник права*, бр. 3/2011, 11.

<sup>208</sup> *Ibid.*, 10.

<sup>209</sup> Марија Тороман, „Правна природа задужбина и фондова“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1–2/1993, 213; С. Миладиновић (2002), 169.

<sup>210</sup> Чл. 1 Закона о задужбинама из 1912.

<sup>211</sup> Чл. 1 Закона о задужбинама из 1930.

<sup>212</sup> Чл. 1 Закона о задужбинама из 1972.

<sup>213</sup> Чл. 2 Закона о задужбинама, фондацијама и фондовима, *Сл. гласник СРС*, бр.59/89. године (За овај закон ће у наставку рада у напоменама бити коришћена скраћеница: Закон о задужбинама из 1989.)

одређења сврхе задужбине.<sup>214</sup> Задужбина се може основати и ради остваривања приватног интереса, којим се у смислу овог закона, сматрају активности усмерене на остваривање појединачних интереса оснивача задужбине, његове породице или трећих лица (породичне задужбине које се оснивају у циљу школовања чланова породице и у неке друге правно дозвољене сврхе).<sup>215</sup>

### 3.1.2 Условљеност круга бенефицијара одређивањем циља

Полазна основа и најчешћи мотив оснивања задужбина је друштвено користан циљ, па је правна, али и морална обавеза друштва да омогући његово остваривање. Тако формулисан циљ задужбине треба да допринесе „развоју или унапређењу одређене области као и да обезбиди права и привилегије за одређене категорије бенефицијара.“<sup>216</sup> Карактеристика задужбина је да оне нису „циљни субјекат“, односно да су носиоци права у туђем интересу.<sup>217</sup> Сврха њиховог постојања усмерена је на кориснике, бенефицијаре. Задужбине, као што смо навели могу имати општекорисне циљеве различитог карактера (хуманитарне, усмерене на културу, образовање, науку, промовисање одређених друштвених вредности и сл.) или циљеве одређене ради остварења приватног интереса. Врста циља задужбине, његова ширина и карактер указују на категорију лица која могу бити бенефицијари задужбине. Корисник деперсонализованих задужбина може бити свако лице (нпр. јавна чесма, мост). Код персонализованих задужбина статутом се, у складу са циљем, утврђују правила, критеријуми и процедуре на основу којих се одређује круг лица која могу бити корисници. Степен одређености није увек исти, али, по правилу, корисници не могу

---

<sup>214</sup> Закон о задужбинама из 1989. чл. 3 став 1 и став 2:

„Остваривањем општекорисног циља, у смислу овог закона, сматрају се активности усмерене на промовисање и заштиту људских, грађанских и мањинских права, промовисање демократских вредности, европских интеграција и међународног разумевања, одрживи развој, регионални развој, равноправност полова, унапређење социјалне и здравствене заштите, промовисање и унапређење културе и јавног информисања, промовисање и популаризацију науке, образовања, уметности и аматерског спорта, унапређивање положаја особа са инвалидитетом, бригу о деци и младима, помоћ старима, заштиту животне средине, борбу против корупције, заштиту потрошача, заштиту животиња, хуманитарне и друге активности којима задужбине и фондације остварују општекорисне циљеве односно интересе. Задужбине и фондације остварују општекористан циљ из става 1. овог члана и када је њихова активност усмерена на одређени круг лица која припадају одређеној професији, националној, језичкој, културној и верској групи, полу или роду, односно на лица која живе на одређеном подручју.“

<sup>215</sup> Чл. 3 став 3 ЗЗФ.

<sup>216</sup> С. Миладиновић (2002), 247.

<sup>217</sup> Рудолф Јеринг, *Циљ у праву*, Београд – Подгорица – Сремски Карловци – Нови Сад 1998, 205.

бити индивидуализовани.<sup>218</sup> „Моменат неодређености корисника разликује оснивање задужбине од добродиног давања неком лицу.“<sup>219</sup> Циљеви општекорисних и приватних задужбина су по правилу слични, разлика је у томе према коме су усмерени, ко је корисник задужбине. У том смислу препознајемо задужбине са различитим степеном индивидуализације корисника: оне које имају потпуно отворен круг бенефицијара, односно, деперсонализоване задужбине; оне које имају прописане услове под којима одређени круг лица која их испуњавају могу постати корисници, општекорисне задужбине и задужбине са потпуно затвореним кругом лица, тј. приватне задужбине.

Режим коришћења задужбине представља поступак издвајања корисника престације од осталих лица под условом и на начин прописан актом о оснивању, статутом или посебним актом задужбине. Стицање права на коришћење престације може бити детерминисано својством лица, или актима задужбине прописаним ангажовањем лица. У првом случају бенефицијар се постаје самим тим што лице припада одређеној категорији лица (нпр. сва деца без родитеља услед одређених ратних дејстава), док се у другом ради о ангажовању лица одређеног квалитета који се мери објективним критеријумом (нпр. студент са најбољом просечном оценом на Правном факултету у Новом Саду код општекорисне, или лице из породице које заврши медицину код породичне задужбине). Критеријуми могу бити постављени и тако да више лица може испунити услов, а управа задужбине има право да изабере бенефицијара по својој процени између више кандидата.<sup>220</sup> Испуњењем критеријума на напред наведене начине (на основу самог акта или одлуке надлежног задужбинског органа) стиче се статус корисника задужбине.

Субјективном праву бенефицијара одговара обавеза задужбине да изврши одређену престацију. У случају повреде овог права, бенефицијар може тражити судску заштиту.<sup>221</sup> „Од субјективног и утуживог права на чинидбу задужбине, наравно, треба разликовати право потенцијалних корисника (лица која испуњавају услове) да учествују у конкурс за добијање чинидбе задужбине.“<sup>222</sup> У тренутку када, евентуално,

---

<sup>218</sup> У немачком праву појединачно одређење корисника је дозвољено. Вид. Соња Бунчић, „Остваривање циљева...“ 403.

<sup>219</sup> Р. Јеринг, 206.

<sup>220</sup> С. Бунчић, „Остваривање циљева...“, 404–405.

<sup>221</sup> С. Миладиновић (2011), 7.

<sup>222</sup> С. Бунчић, „Остваривање циљева...“, 405.

више не би било потенцијалних корисника задужбине, она би престала да постоји или би се трансформисала, јер би, на тај начин, њен првобитни циљ био испуњен.

### 3.1.3 Промена циља

Задужбина се, по правилу, оснива на неодређено време, мада је могуће да буде основана и до одређеног времена, наступања одређеног догађаја или постизања одређеног циља.<sup>223</sup> Због тога је важно да оснивач формулише циљ имајући у виду не само друштвене прилике у којима задужбину оснива, већ и да ће, неминовно, протеклом времена, наступити промене које би на њега могле утицати<sup>224</sup>. Постављање преуских или недовољно уопштено формулисаних циљева може онемогућити трајност задужбине, о чему оснивачи нарочито морају водити рачуна. Ипак, могуће је да законодавац предвиди промену циља задужбине у случају битно промењених околности, под условима и на начин који је прецизно прописан.

У земљама у којима је предвиђена, промена циља је по правилу могућа под условима и на начин прописан законом, а у земљама концесионог система подразумева и активно учешће државног органа. Наиме, неопходно је утврдити нужност промене циља<sup>225</sup>, испуњеност услова за ову промену, те одредити нови циљ који треба да буде што ближи првобитном циљу задужбине који је одређен вољом оснивача.<sup>226</sup> Закон о задужбинама из 1930. године предвиђао је услове и процедуру за промену циља задужбине. Уколико се временом покаже да је остваривање циља задужбине постало

---

<sup>223</sup> Чл. 9 ЗЗФ.

<sup>224</sup> О универзалности и неминовности оваквих промена у свим временима говори и писмо Уроша Предића Богдану Дунђерском од 2. јануара 1938. године у поводу Богданове жеље да оснује задужбину: „Ти и Г. Моч много сте боље упућени у свему, Ти зато што стално о томе мислиш, а Моч зато што је зналац закона и права, зналац наших прилика и народних потреба, па ће његово мишљење бити од претежне важности. Изгледа, да смо сви тројица сложни у томе, да главни део легата (мисли се на задужбину, напомена аутора ) и руковање њиме припадне Матици српској, а што се намене и сврхе, на које би се приходи могли да употребе, ту ће бити најбоље не ограничавати то поље рада, већ оставити Матици да слободно располаже по својој увиђавности и према приликама, које се временом мењају. Ма шта да се уради, Ти у сваком случају остајеш велики добротвор. Ево ти један пример: пок. Никола Спасић оставио је огромно имање за Универзитет. Он је мислио на још један, нови и прави универзитет, а испало је другачије, по саветовању стручних лица, тако да је створен „Народни универзитет,“ на ком ће се држати популарна предавања о свему и свачему, за просвећивање масе народне, младих и старих људи, грађана и радника, приређивати концерти и представе, одржавати велики скупови итд. И може се рећи, да ова установа сјајно врши свој задатак, боље него што је Спасић могао и замислити.“ РОМС Инв.бр.14.030.

<sup>225</sup> У немачком праву: уколико је испуњење циља постало немогуће или се његовим испуњењем угрожава опште добро; аустријском праву: промена циља је нужна да би задужбина могла да испуни своју сврху одређену задужбинским актом; швајцарском праву: када је првобитни циљ добио такво дејство да је стран вољи оснивача.

<sup>226</sup> С. Бунчић, „Остваривање циљева...“, 400–401.

немогуће, а оснивачким актом овакав случај није уређен, министар просвете је по саслушању Задужбинског савета и оснивача (уколико је жив) одређивао задужбини други циљ сличан првобитном.<sup>227</sup> Овај закон је прихватио промену циља уколико је то постало нужно и регулисао начин да задужбина правно опстане, уколико је првобитан циљ постао неостварив, а постоји могућност да се одреди нови у складу са исказаном вољом оснивача<sup>228</sup>. Послератни закони или не предвиђају промену циља<sup>229</sup> или је површно и недоречено нормирају<sup>230</sup>. Неодређеност нормирања огледа се у предвиђању промене циља у случају да је имовина задужбине у друштвеној својини, док је регулисање промене циља за задужбине чија је имовина њихова приватна својина изостало. Задужбине, чија је имовина у друштвеној својини могле су променити циљ на предлог органа управљања, а по одобрењу републичког органа управе надлежног за послове културе.

Актуелни закон о задужбинама одлуку о промени циља задужбине ставља у надлежност управном одбору задужбине.<sup>231</sup> Закон не поставља никакве услове за одређивање новог циља задужбине, осим нужности промене овог податка у статуту задужбине, а затим и упису измене статута у Регистар задужбина. Овако прешироко овлашћење задужбинског органа управљања, без прописаних усмерења, ограничења и контроле не пружа довољан степен правне сигурности да ће воља оснивача бити оличена у новом циљу који одреди управа. Актуелни закон, дакле, посредно ставља оснивачу у обавезу да оснивачким актом уреди евентуалну промену циља и утврди начин и процедуру за то уколико жели да осигура испуњење своје воље. Друга могућност, за постизање правне сигурности била би утврђивање више циљева који би

---

<sup>227</sup> Чл. 11 Закона о задужбинама из 1930.

<sup>228</sup> Код већ помињане Задужбине Богдана Дунђерског под управом Матице српске, будући да је остварење тестаментарне воље оснивача постало немогуће због одузимања дела имовине намењене оснивању пољопривредне академије на задужбинском имању аграрном реформом, тражена је промена циља задужбине од надлежних државних органа. Као илустрацију наводимо извод из записника IV седнице Управног одбра Матице српске одржане 29. VI 1953. у Новом Саду:

„После довршене дискусије донето је следеће

Решење:

1. Усваја се предлог да се тестаментом одређена намена Задужбине Богдана Дунђерског: оснивање и издржавање академије за пољопривредну наставу замени другом наменом: Давање стипендије за више пољопривредне науке, с обзиром на то да се првобитно одређена свота не може остварити због губитка обрадиве земље на којој се академија имала подићи и од чијих прихода би се издржавала.

2. Усваја се Основно писмо Задужбине Богдана Дунђерског према тексту приложеном овом записнику, и подноси на одобравање Савету за просвету и културу НР Србије као надлежној задужбинској власти.“

<sup>229</sup> Закон о задужбинама из 1972.

<sup>230</sup> Чл. 14 Закона о задужбинама из 1989.

<sup>231</sup> Чл. 37 став 2 Закона о задужбинама из 2010.

се сукцесивно испуњавали. Оснивач би утврђивао основни циљ, а затим и споредне циљеве који би се испуњавали у случају да је главни циљ због кога је задужбина основана постало немогуће испунити.

#### *3.1.4 Престанак постојања задужбине због испуњења циља*

Задужбина по трајању може бити временски органичена или неограничена. По правилу, задужбине се оснивају на неодређено време и вечите су колико је трајна и имовина коју имају, уколико оснивач није одредио време трајања задужбине или га орочио испуњењем одређеног циља. Како је напред приказано, наши први закони су прописивали могућност промене циља по прописаној процедури, у случају да је испуњење оног који је одредио оснивач постало немогуће, водећи с посебном пажњом рачуна о вољи оснивача. Постојао је став да се промена циља “као изузетак од општих правила да се задужбина мора основати и приходи трошити на од завештаоца одређену сврху, мора се најстроже тумачити.”<sup>232</sup> С тим у вези постављало се питање да ли задужбина која је у целости испунила свој циљ треба да престане са радом и коме припада преостала имовина.

У једном од спорова који је вођен по овом питању, тестаторка је 1927. године основала задужбину у циљу школовања и помагања сиромашне деце лекара из области Краљевине Србије пре Балканског рата, чији су очеви умрли или погинули пре или за време овог рата. Како више није било оних који су испуњавали услове да постану корисници задужбине, управа задужбине је одлучила да она престане са радом. Сва акта и имовину је управа задужбине предала Среском суду како би донео одлуку о тој ствари, али се он огласио ненадлежним. Управа задужбине је уложила жалбу позивајући се на то да је Срески суд надлежан да расправи даље имовинске односе и наследницима расподелу имовину с обзиром на то да је задужбина као временски органичена испунила своју намену<sup>233</sup>. Поступак је довршен одлуком Касационом суда из 1938. године који је у образложењу навео да „иако је по тестаменту ограничен број лица која се имају из задужбине издржавати, ипак тестаторка у истом није наредила, да по нестанку тих лица задужбина престане и да се имовина задужбине преда законским наследницима, већ се напротив из одредаба тестаamenta види, да она своју

---

<sup>232</sup> Видан О. Благојевић, „Наслеђивање код задужбина”, *Правосуђе*, бр. 9–10/1940, 8.

<sup>233</sup> В. О. Благојевић, 3.



задужбину сматра временски неограниченом.<sup>234</sup> Овакав став суда теорија није једнодушно прихватила. Било је мишљења да је циљ елемент који ограничава трајање задужбине, те да када је циљ одређен тако да је број могућих корисника (утицајем протекла времена) ограничен, самим тим је и задужбина временски ограничена. Расподелу имовине по испуњењу циља није потребно изричито утврдити оснивачким актом јер је то правно, а не фактичко питање. По овом мишљењу суд је једини надлежан да одлучи о имовини чија је сврха остварена.<sup>235</sup> У изнетом случају се ради о тумачењу одредби тестаментa у циљу одређења ограничености трајања задужбине циљем, пошто оно није изричито исказано. Уколико оснивачким актом трајање задужбине није било ограничено испуњењем циља, поред могућности да сврха задужбина буде промењена, тада важећи закон је предвиђао и могућност њеног припајања задужбини са сличним циљем.<sup>236</sup>

Закон из 1972. године као разлог престанка задужбине, осим утрошка њених средстава предвиђа и извршење циља ради којег је основана, о чему одлуку доноси орган управљања.<sup>237</sup> У том случају прописан је и начин расподеле преосталих средстава задужбине.<sup>238</sup> О припајању одлучује орган управљања и оно је могуће само под условом да су трошкови управљања задужбином коју треба припојити другој задужбини већи од њених прихода.<sup>239</sup> Слична решења остала су све до важећег закона о задужбинама.

У складу са актуелним законом задужбина се оснива „на неодређено време, ако у оснивачком акту није одређено да траје до одређеног времена, наступања одређеног догађаја или постизања одређеног циља. У случају да оснивачким актом није одређено на које време се оснива, сматра се да су задужбина и фондација основане на неодређено време.“<sup>240</sup> Задужбине су самосталне у одређивању својих циљева<sup>241</sup>, а њихова имовина може се користити искључиво за остваривање циљева утврђених актом о оснивању и статутом.<sup>242</sup> Промена циља је могућа под прописаним условима, о чему је већ било речи у претходном одељку, а управни одбор задужбине је надлежан и да одлучи о

---

<sup>234</sup> Пресуда бр. Rev. 1784/37 према: В. О. Благојевић, 7.

<sup>235</sup> В. О. Благојевић, 9.

<sup>236</sup> Чл. 14 Закона из 1930.

<sup>237</sup> Чл. 28 Закона из 1972.

<sup>238</sup> Чл. 29 Закона из 1972.

<sup>239</sup> Чл. 30 Закона из 1972.

<sup>240</sup> Чл. 9 став 2 и 3 ЗЗФ.

<sup>241</sup> Чл. 5 ЗЗФ.

<sup>242</sup> Чл. 47 став 1 ЗЗФ.

престанку задужбине и расподели преостале имовине - ако оснивачким актом није предвиђено да о овим питањима одлучује оснивач.<sup>243</sup> У том смислу управни одбор може да одлучи о статусној промени задужбине, уколико је циљ испуњен и нема услова за његову измену и припајању некој другој задужбини или престанку њеног рада.

Актуелни закон, надаље, прецизно и императивном нормом утврђује да права која је оставилац имао у часу смрти, а која је завештањем распоредио у корист задужбине основане ради остваривања општекорисног циља, не чине заоставштину и не улазе у вредност заоставштине на основу које се израчунава нужни део, осим ако је оставилац одредио другачије.<sup>244</sup> Закон, дакле, изричито искључује имовину задужбине из заоставштине. Одлуку о расподели преостале имовине задужбине доноси управни одбор, ако другачије није одређено оснивачким актом или статутом. По престанку задужбине због остварења циља имовина задужбине основане ради остваривања општекорисног циља може се доделити само другој задужбини, фондацији или удружењу, основаним ради остваривања истих или сличних општекорисних циљева. Ако орган управљања или други орган или лице одређено статутом не донесе одлуку о расподели преостале имовине, одлуку о расподели преостале имовине доноси надлежни орган јединице локалне самоуправе на чијој се територији налази седиште задужбине, односно фондације.<sup>245</sup>

### *3.2 Имовина*

Свако правно лице, без обзира на форму и делатност, мора поседовати одређену имовину која ће омогућити његову активност, односно несметано функционисање. Имовина представља и гаранцију за грађанскоправне обавезе које правно лице преузима у оквиру свог постојања, као и намиривања трошкова након његовог престанка.<sup>246</sup> Намену и начин ангажовања имовине и управљање задужбином детерминисани су циљевима овог правног лица. „Ако циљ задужбине представља основ задужбине, имовина задужбине представља услов за њено постојање.“<sup>247</sup> Правна

---

<sup>243</sup> Чл. 37 став 2 ЗЗФ.

<sup>244</sup> Чл. 13 ЗЗФ.

<sup>245</sup> Чл. 55 ЗЗФ.

<sup>246</sup> И. Камбовски, 351.

<sup>247</sup> М. Орлић, 116.

способност задужбине се стога може сагледавати само кроз функционално јединство ова два института.<sup>248</sup>

Задужбинску имовину чине сва њена имовинска права и обавезе.<sup>249</sup> Она потичу како из почетне, основне имовине, која је утврђена актом о оснивању задужбине, тако и од накнадно стечене, у складу са својом правном (пословном) способношћу.

### 3.2.1 Основна имовина

Субјективитет задужбине условљен је постојањем имовине, јер је основна активност задужбине за њу везана. Она је неизоставна претпоставка задужбине, њен „примарни и конститутивни елеменат.“<sup>250</sup> Задужбина је по својој природи установа – скуп добара, за разлику од удружења у коме је чланство у првом плану. Одлучујућа разлика између задужбине и удружења је важеће начела хетерономије код задужбина. Наиме, корисници не одређују судбину имовине задужбине, већ се та имовина користи у складу са оснивачким актом.<sup>251</sup> Оснивач правним послом преноси на задужбину имовину која је трајно намењена остваривању њеног циља. Она постаје својина задужбине и наставља да егзистира независно од воље свог оснивача. Дакле, имовина постаје задужбинска „па се као таква не може ни на шта друго употребити сем на оно чему је и како намењена.“<sup>252</sup> Нацрт уредбе о задужбинама из 1943. године<sup>253</sup> је садржао одредбе о праву оснивача, његове деце, односно венчане жене да тражи нужно издржавање из чистих прихода задужбинске имовине, уколико западну у такву оскудицу да им је оно неопходно.<sup>254</sup> Овај предлог уредбе је једини акт, у нас, који је предвидео могућност да оснивач користи приходе од имовине задужбине након њеног преласка у својину задужбине.

Трајност задужбине је једна од њених истакнутих карактеристика. Она се постиже очувањем основне имовине која је примарни извор средстава за остварење циља задужбине. Основна имовина се састоји из покретних и непокретних ствари и права које је оснивач пренео задужбини оснивачким правним послом, пројектујући

---

<sup>248</sup> Ј. Веселинов, 414.

<sup>249</sup> Радмила Ковачевић Куштримовић, Мирослав Лазић, *Увод у грађанско право*, Ниш 2008, 151.

<sup>250</sup> С. Миладиновић (2002), 280.

<sup>251</sup> Д. Стојановић, 296.

<sup>252</sup> В. О. Благојевић, 8.

<sup>253</sup> Нацрт уредбе о задужбинама (према решењу I бр. 2830/43), Државни архив Србије (АС, З,Ф I р 18/943). Уредба никада није ступила на снагу.

<sup>254</sup> Чл. 9 Нацрта уредбе о задужбинама.

начин њене употребе за остваривање циља. У том смислу и Закон о задужбинама утврђује да је коришћење основне имовине ограничено искључиво на остваривање циљева утврђених оснивачким актом и статутом.<sup>255</sup>

Пристап правном регулисању висине вредности имовине потребне за настанак и обезбеђење рада задужбине одређује првенствено прописани систем њеног настанка. Права која регулишу оснивање задужбине у складу са концесионим системом утврђују надлежност регистрационог органа у процени пропорционалности почетне имовине за остварење циља који је утврдио оснивач. Надлежни орган, на основу дискреционе оцене утврђује да ли је вредност основне имовине довољна за спровођење циља који је оснивач навео у оснивачком акту и на тај начин цени испуњеност услова за признавање правног субјективитета задужбини. Други пристап, карактеристичан за нормативни систем, предвиђа прописивање минималне вредности имовине неопходне за регистрацију задужбине. Износ може бити одређен номинално, или у распону.<sup>256</sup> Подваријанта овог система је одређивање минималног износа прихода на годишњем нивоу за који се процењује да ће гарантовати остварење циља задужбине у том периоду.<sup>257</sup> Наш законодавац је важећим Законом о задужбинама и фондацијама предвидео најнижу вредност основне имовине у износу од 30.000 евра у динарској противвредности. Изузетно, законодавац дозвољава упис у регистар и задужбини чија је вредност основне имовине нижа од прописане, по претходном мишљењу надлежног органа. Ова одредба не односи се на задужбине чија је имовина национализована.<sup>258</sup>

Приходима које доноси основна имовина финансирају се активности на остваривању циља задужбине.<sup>259</sup> Имовина је неопходан елемент правног субјективитета задужбине, основна претпоставка за њен рад, али и гаранција корисницима и другим лицима да ће њихова потраживања бити намирена.<sup>260</sup> Законодавци по правилу осигуравају ову везу прописивањем посебног правног режима основне имовине и заштите њеног очувања предвиђајући посебана правила за располагање основном имовином. О томе сведоче и одредбе Закона о задужбинама и фондацијама. Законом је прописано да оснивачки акт мора да садржи податке о основној имовини, укључујући и податке о њеној процењеној вредности од стране

---

<sup>255</sup> Чл. 47 ЗЗФ.

<sup>256</sup> Ј. Веселинов (2018), 417.

<sup>257</sup> С. Миладиновић (2002), 285.

<sup>258</sup> Чл. 12 ЗЗФ.

<sup>259</sup> Чл. 2 ЗЗФ.

<sup>260</sup> С. Миладиновић (2002), 286.

овлашћеног судског вештака, ако се имовина састоји у стварима или праву.<sup>261</sup> Овако исказана имовина представља један од услова за регистрацију задужбине као правног лица код нас.

Права која је оставилац имао у часу смрти, а која је завештањем распоредио у корист задужбине, нису предмет наслеђивања.<sup>262</sup> Уколико се задужбина оснива задужбинским послом *mortis causa*, а оставилац није одредио извршиоца завештања, суд надлежан за вођење оставинског поступка одређује извршиоца завештања који је задужен за упис задужбине у Регистар задужбина и фондација. На извршиоца завештања се примењују прописи који уређују наслеђивање.<sup>263</sup> „Дужност је извршиоца завештања нарочито да се стара о чувању заоставштине [...] уопште да се стара да завештање буде извршено онако како је завешталац хтео.“<sup>264</sup> Дакле, законодавац обезбеђује имовину од момента доношења оснивачког акта до момента стицања правног субјективитета задужбине.

Законом је забрањено смањење основне имовине задужбине испод најмање вредности прописане законом.<sup>265</sup> Смањење вредности имовине не мора бити одраз лошег пословања или противправног располагања овом имовином. Поремећаји економских вредности услед рецесије могу довести до пада вредности имовине. То потврђује и светска економска криза 2008. године када је дошло до краха хипотекарног тржишта и великог пада тржишних цена непокретности.<sup>266</sup> Имајући у виду законску обавезу задужбине везану за периодичну процену вредности имовине<sup>267</sup> може се десити да под утицајем поремећаја тржишта некретнина дође до пада вредности некретнина које чине основну имовину испод законом прописане вредности. У случају смањења основне имовине испод законом утврђене минималне вредности прописује се престанак постојања задужбине или њено преображење (промена правне форме) у фондацију.<sup>268</sup> Решавање ових ситуација новим законом о задужбинама стављено је у надлежност управног одбора задужбине.

---

<sup>261</sup> Чл. 11 став 2 ЗЗФ.

<sup>262</sup> Чл. 13 ЗЗФ.

<sup>263</sup> Чл. 10 ЗЗФ.

<sup>264</sup> Чл. 173 Закон о наслеђивању из 1995.

<sup>265</sup> Чл. 47 став 5 ЗЗФ.

<sup>266</sup> Више у: Љубомир Маџар, „Глобална рецесија: Системске алтернативе и изгледи преваладавања“, *Економске идеје и пракса*, бр. 9/10, Београд 2013, 13–35.

<sup>267</sup> О чему ће више речи бити у делу рада: *Грађанскоправни инструменти очувања основне имовине*.

<sup>268</sup> Чл. 53 ЗЗФ.

Основна имовина омогућава постојање задужбине и гарантује остварење њеног циља. Постоје ипак, изазовне ситуације у којима је неопходно наћи адекватна решења за очување вредности имовине. Код задужбина које своју основну имовину имају у новцу и хартијама од вредности услед инфлације може доћи до значајног умањења основне вредности основне имовине, а могуће је и њено потпуно обезвређивање. Иако, на први поглед делују апстрактно, ближа историја нам потврђује да су ове ситуације сасвим реалне. Како је функционисање задужбина у највећој мери прешло на управу задужбине без интервенција државе, утолико је одговорност оних који управљају задужбином већа, а стручни капацитети за тај посао неопходнији. Законодавац прописује да основна имовина задужбине може бити у стварима, правима и у новцу.<sup>269</sup> Међутим, он не нормира да ли, под којим условима и ко је овлашћен да донесе одлуку о промени облика имовине. Управни орган има надлежности у погледу промене циља, ако оснивач није другачије одредио оснивачким актом. Узевши у обзир остале надлежности управног одбора има аргумената да се њему припише у надлежност промена облика имовине у ситуацијама када прети опасност од њеног умањења због објективних и системских поремећаја као што су рецесија или хиперинфлација. Чини се, ипак, да управни одбор нема довољно упоришта у закону за овакве интервенције, које би истина, спасиле опстанак задужбине, а позивање на евентуалну одговорност и доказивање да је задужбина претрпела штету били би реална могућност. У том смислу, сматрамо да је нужно прописати ширину овлашћења управног одбора у погледу промене облика основне имовине, услове под којима до ње може доћи, поштујући пре свега изричиту вољу оснивача<sup>270</sup> и начин на који се о овом питању доносе одлуке.

---

<sup>269</sup> Чл. 12 ЗЗФ.

<sup>270</sup> Оснивачи могу на изричит начин забранити промену основне имовине.

„Моју кућу у Београду на Косанчићевом венцу бр.16 остављам после моје смрти Универзитету Краљевине Србије, с тим да приход од истог имања употребљава на потребе будућег Теолошког факултета, који се буде завео на нашем Универзитету а на потребе семинара тога факултета. [...] Универзитет неће моћи ову кућу отуђити...“ из тестаментa Епископа нишког Никанора. Види: *Задужбине и фондови Београдског универзитета*, Београд 1940, 207.

Има и примера да су управљање имовином у новцу оснивачи у оснивачком акту изричито и до детаља описали и то за дуг временски период. Примерице у Тестаменту Ђорђа Радака. У првом делу тестаментa исказује вољу да се са „30.000 форинти основног капитала из његове заоставштине оснује фонд са резервним фондом, за српске мајсторске удадбенице девојке, који ће носити његово име. Од камате на та средства требало је да се сваке године по једној удавачи, петнаест дана после венчања исплати 500 форинти на име мираза. Толико би, по његовој рачуници, износила једна трећина камате на основни капитал. Преостале две трећине додавале би се главници све дотле док ова не нарасте на 40 хиљада. Тада би ова средства требало орочити на 85 година с тим да се од преостале камате мираз исплаћује двома удавачама. Кад се наврше 85 године, рачунајући од времена када се буде двома удадбеницама по 500 форинти издавало, онда да се са умноженим капиталом овако расположи: једна трећина да се придода основном капиталу, од друге две да се оснује нови фонд који би носио име његове супруге, Ане и служио за изнемогле и остареле мајсторе, мајсторске удовице и мајсторску сирочад,

Заштита основне имовине императив је опстанка задужбине. Нови начин управљања ради остварења прихода кроз привредну делатност задужбина захтева нормирање јасних правила о њеном очувању. Међутим, у Закон о задужбинама и фондацијама нису ушле одредбе предочене у тексту Модела закона о задужбинама и фондовима<sup>271</sup>, које се односе на потпунију заштиту основне имовине када се ради о обављању привредне делатности задужбине. У тексту Модела налазимо одредбе о забрани коришћења оснивачке имовине и искључења одговорности задужбине за послове предузете ван њене делатности основном имовином, које представљају значајне механизме заштите основне имовине. Модел закона императивном нормом, на јасан и недвосмислен начин, забрањује коришћење основне имовине задужбине за обављање делатности ради стицања добити.<sup>272</sup> Важећи Закон о задужбинама и фондацијама овакву императивну одредбу не садржи. Моделом закона<sup>273</sup> предвиђено је да задужбина „не одговара оснивачком имовином за обавезе настале у обављању делатности ради стицања добити“. Закон о задужбинама и фондацијама садржи другачије решење. „За обавезе преузете у правном промету задужбина и фондација одговарају целокупном својом имовином.“<sup>274</sup> Решења Модела закона о задужбинама и фондовима о заштити основне имовине задужбине свеобухватније штите основну имовину од нестручног или несавесног управљања задужбином. Овај приступ сматрамо оправданим управо због егзистенцијалног значаја основне имовине за задужбину, као и због саме правне природе задужбине чија специфичност треба да буде јасно профилисана у односу на привредне субјекте. Забрана коришћења основне

---

Србље, православне вере, а трећа трећина да се дода основном капиталу фонда за припомоћ удадбеницама. После 255 година би се целокупна новчана маса поново делила на три дела. Прва трећина, опет на две половине- једна једном, друга другом фонду. Друга трећина је требало да послужи као оснивачки капитал за формирање новог фонда (са именима Ђоке и Ане Радак) за почетнике мајсторе и мајсторску шегрчад, Србље православне вере. Новац би им се давао за набавку књига, одела, а ако се за то укаже потреба, могла би се сазидати и нова школска зграда, устројити школа, у којој би учитељи били добро плаћени. Трећа трећина овог резервног фонда да остане на вечита времена неприкосновена, те да се од интереса ова три преднаведена фонда поткрепљује. Кад се у девојачком фонду накупи 100.000 форинти помоћ код удаје добијало би пет девојака, код следећих сто хиљада нових пет и тако све до броја 24, колико би удадбеница могло максимално да прима мираз из фонда Ђоке и Ане Радак.“ Владимир Миланков, *Ђока Радак: ратоборац и велики добротвор српски*, Кикинда 2009, 429–430.

Последњи приказани пример, ипак припада прошлим временима и не среће се у савременом задужбинарству.

<sup>271</sup> Владимир В. Водинелић, Иванка Спасић, Љубиша Дабић, Драгољуб Милошевић, *Модел закона о задужбинама и фондовима*, Београд 2002. (У даљем тексту: Модел закона).

<sup>272</sup> Чл. 50 Модела закона.

<sup>273</sup> Чл. 51 Модела закона.

<sup>274</sup> Чл. 48 ЗЗФ.

имовине за послове предузете ван њене делатности оправдана је и ради заштите интереса бенефицијара задужбине, у чију корист је задужбина основана.

### 3.2.2 Друга имовина задужбине

Задужбина има својство правног лица које јој омогућава да буде одређена за наследника, легатара, корисника налога, као и да стиче имовину другим бестеретним правним пословима<sup>275</sup>. Законом је прописана и могућност додатног стицања средства за задужбине основане са општекорисним циљем, ради подстицања програма или допуне недостајућег дела средстава за финансирање програма који се остварују из републичког, покрајинског или буџета јединице локалне самоуправе.<sup>276</sup> Имовина стечена на наведене начине представља приходе задужбине који нису остварени од основне имовине задужбине, већ чине средства која су у складу са законом стечена у току рада задужбине бестеретним правним пословима и чине другу имовину. Сврха оваквог увећања задужбинске имовине нема лукративни карактер, јер је њено коришћење срачунато на увећање основне имовине за потпуније остваривање циља.<sup>277</sup>

Оплодња основне имовине и стицање имовине бестеретним правним пословима представља традиционални начин стицања прихода задужбине за остварење циља. Посматрајући упоредноправно, савремени концепт задужбинарства се све више прилагођава условима тржишних односа. Ова појава условљена је ширином и дOMETИМА циљева за чију реализацију су потребна све већа и значајнија средства.<sup>278</sup> Задужбине у свету најчешће учествују на финансијским тржиштима послујући хартијама од вредности али и другим финансијским инструментима.<sup>279</sup> У том смислу је и наш законодавац сматрао да су традиционални начини стицања прихода по основу закупа, камате, дивиденде, по основу ауторских права и патената, пријемом поклона и легата<sup>280</sup>, недовољни, те је важећим законом увео додатну могућност стицања прихода путем обављања привредне делатности.<sup>281</sup> Важећи Закон даје могућност задужбини основаној ради општекорисног циља да обавља привредну делатност, под условима да

---

<sup>275</sup> Чл. 44 став 1 ЗЗФ.

<sup>276</sup> Чл. 46 ЗЗФ.

<sup>277</sup> Ј. Веселинов, 418.

<sup>278</sup> С. Миладиновић (2002), 281.

<sup>279</sup> Петар Бојовић, *Финансије задужбина, фондација и фондова*. Београд – Нова Пазова 2003, 142; аутор наводи примере Нобелове фондације која инвестира око 64% свог капитала у хартије од вредности на свим светским финансијским тржиштима.

<sup>280</sup> Чл. 44 ЗЗФ.

<sup>281</sup> Чл. 45 ЗЗФ.



се ради о споредној делатности која је уписана у Регистар, да је делатност предвиђена статутом и да је у вези са циљевима задужбине.<sup>282</sup> Уколико испуни законом предвиђене услове, задужбина може обављати привредну делатност. Међутим, за обављање привредне делатности задужбина „не сме користити ни оснивачку имовину, ни онај део прихода од имовине задужбине и прихода стечених по другом основу, који је потребан за остваривање циља задужбине.“<sup>283</sup> Посматрајући природу задужбине законом предвиђена могућност обављања привредне делатности је једино и могућа под условом да „није сама себи циљ, већ средство да задужбина намакне приходе за ефикасније и потпуније остварење циља“.<sup>284</sup> Привредну делатност задужбина може да обавља, под прописаним условима, сама или улажући у друго предузеће (нпр. као акционар у деоничком друштву или као ималац удела у друштву са ограниченом одговорношћу).<sup>285</sup>

Обављање привредне делатности законом је допуштено искључиво задужбини која је основана ради остваривања општекорисног циља, под прописаним условима.<sup>286</sup> Правна и пословна способност приватне задужбине је ограничена и не може се проширити на обављање привредне делатности. Овакво решење је потпуно утемељено, јер би се давањем могућности приватним задужбинама да се баве привредном делатношћу потпуно изгубиле карактеристике и смисао овог облика правног лица. Према подацима Агенције за привредне регистре за 2020. годину привредну активност регистровало је 329 активних задужбина и фондација, што износи 34,8% од укупног броја регистрованих.<sup>287</sup> Имајући у виду правну природу задужбине овај број није занемарљив. Актуелним законом је у Србији превазиђен традиционални концепт задужбине отварањем могућности да послују на тржишту, и то без адекватног прописивања грађанскоправних инструмената за обезбеђење правне сигурности основне имовине.

---

<sup>282</sup> Чл. 45 ЗЗФ.

<sup>283</sup> В. Водинелић, 399.

<sup>284</sup> Ј. Веселинов, 418.

<sup>285</sup> В. Водинелић, 399.

<sup>286</sup> Чл. 45 ЗЗФ.

<sup>287</sup> Б. Селаковић и сар, 34 <https://www.gradjanske.org/wp-content/uploads/2022/01/Monitoring-Matrix-2020-.pdf>, мај 2022.

### 3.2.3 Грађанскоправни инструменти очувања основне имовине

Основна имовина задужбине преноси се задужбини ради остваривања одређеног циља и представља гаранцију његовог остварења, због чега су се ранији закони који су регулисали ову област у нас и уз њих донети подзаконски акти до детаља бринули о очувању имовине. Примерице, издвајамо одредбе Закона о задужбинама из 1930. године чије одредбе учвршћују обезбеђење и очување задужбинске имовине: за трошкове управљања задужбином који прелазе 10% од прихода који се остваре из задужбинске имовине потребно је било прибавити одобрење надлежног министра.<sup>288</sup> Одобрење министра, које доноси по саслушању Задужбинског савета, било је неопходно и за задужење, оптерећење или отуђење непокретности у власништву задужбине, те њихово давање у закуп на период дужи од три године.<sup>289</sup> Све новчано пословање морало се вршити преко Поштанске штедионице, главне институције за финансијску штедњу у Краљевини Југославији.<sup>290</sup> Правилником за примену Закона о задужбинама из 1930. године предвиђено је да се закупнина непокретне имовине која представља основну имовину задужбине може уговорити само на начин да се плаћа унапред, а задужбинска управа је имала право да откаже уговор о закупу између задужбине и закупца уколико овај не плати закупнину до десетог у текућем месецу. Истим правилником прописано је обавезно осигурање задужбинских зграда од пожара.<sup>291</sup> Закон и правилник за његову примену су, како видимо, прописали систем надзора над основном имовином и инструменте за додатну гаранцију њеног очувања. Разуме се да је ова врста надзора примерена другачијој концепцији задужбинарства уподобљена концесионом систему и већем утицају државе на задужбине. Ипак, она је пример како се некада задужбина доживљавала као установа о којој, на ползу њених корисника, држава мора водити рачуна нормирањем високог степена заштите рада задужбина, као и својим учешћем у надзору над њима.

У законима којима је у нас регулисана материја задужбинарства у периоду након национализације имовине задужбина и њихове потпуне маргинализације у другој половини двадесетог века, питање очувања имовине било је готово изостављено

---

<sup>288</sup> Чл. 10 став 2 Закона о задужбинама из 1912. и чл. 18 Закона о задужбинама из 1930.

<sup>289</sup> Чл. 21 став 1 Закона о задужбинама из 1930.

<sup>290</sup> Чл. 21 ства 3 Закона о задужбинама из 1930.

<sup>291</sup> Чл. 33 Правилника из 1932.

што представља логичну последицу правног положаја задужбина и опхођења државе према њима у овом периоду.

Доношењем актуелног закона о задужбинама однос законодавца према нормирању питања бриге о имовини задужбине у складу је са измењеним положајем ове установе у нашем правном систему. При оснивању задужбине једностраним правним послом *inter vivos* оснивач преноси на задужбину апсолутна права на ствари без накнаде. Поред овог начина могуће је оснивање задужбине и послом *mortis causa*. За пренос основне имовине на задужбину која је поклонопримац, односно наследник утврђује се висина пореза у складу са Законом о порезима на имовину.<sup>292</sup> Одредба овог закона која се примењивала од 12. априла 2011. до 29. маја 2013. године, прописивала је, када се ради о стицању права на непокретности, обавезу задужбине да поднесе пореску пријаву и плати порез на наслеђе и поклон на право својине и друга права у износу од 2,5% од процењене вредности непокретности.<sup>293</sup> На овај начин основна имовина није остајала очувана, јер је правни посао којим је задужбина настајала био оптерећен давањима држави. Дакле основна вредност имовине се већ при самом оснивању задужбине умањивала. Важећи текст закона нормира пореско ослобођење задужбина на начин да је она у обавези да поднесе пореску пријаву на наслеђе и поклон уз који документује право на пореско ослобођење у складу са законом. Задужбина ће бити ослобођена пореза на поклон и наслеђе у смислу закона о задужбинама уколико је регистрована у складу са овим законом као задужбина са општекорисним циљем, а наслеђена односно поклоњена имовина ће служити искључиво за остварење њеног

---

<sup>292</sup> Закон о порезима на имовину *Сл. Гласник РС*, бр. 26/2001, *Сл. лист СРЈ*, бр. 42/2002-одлука СУС и *Сл. гласник РС*, бр. 80/2002, 80/2002-др. закон, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012-одлука УС, 47/2013, 68/2014-др. закон, 95/2018, 99/2018-одлука УС, 86/2019, 144/2020 и 118/2021:

„Члан 14.

Порез на наслеђе и поклон плаћа се на право својине и друга права на непокретности из члана 2. став 1. овог закона, које наследници наследе, односно поклонопримци приме на поклон.

Порез на наслеђе и поклон плаћа се и на наслеђени, односно на поклон примљени:

- 1) готов новац;
- 2) штедни улог;
- 3) депозит у банци;
- 4) новчано потраживање;
- 4а) дигиталну имовину;
- 5) право интелектуалне својине;
- 6) право својине на употребљаваном моторном возилу, употребљаваном пловилу, односно употребљаваном ваздухоплову и другим покретним стварима.

Поклоном, у смислу овог закона, сматра се и пренос без накнаде имовине правног лица, која је предмет опорезивања у складу са одредбама ст. 1, 2. и 4. до 6. овог члана.“

(Закон ће у наставку рада у напоменама бити навођен као: Закон о порезима на имовину)

<sup>293</sup> Мишљење Министарства финансија бр. 413-00-00316/2014-04, од 23. 6. 2015.

циља. Порез као и пореско ослобођење по том основу утврдиће решењем надлежни порески орган.

Када постане својина задужбине, основна имовина се може користити само за остварење циља задужбине, утврђеног актом о оснивању и статутом<sup>294</sup>, и не сме се смањити испод најмање вредности коју за основну имовину прописује закон.<sup>295</sup> Узевши у обзир природу задужбине, а посебно друштвенкорисну сврху задужбина заштитни механизми за очување основне имовине нису разрађени.

Основна имовина треба да оствари приходе не само за остваривање циља задужбине него и за њено одржавање, трошкове управе и друге трошкове задужбине. С обзиром на чињеницу да је у складу са Законом о порезу на добит правних лица, задужбина, као недобитна организација, уврштена у круг пореских обвезника<sup>296</sup>, постоји могућност да вредност основне имовине буде угрожена обрачунавањем амортизације на непокретностима задужбине (нпр. зграда и објеката). Зграде и објекти који имају употребну вредност морају бити процењени.<sup>297</sup> Висина амортизације на тако процењене непокретности исказује се у финансијским извештајима задужбина које на крају године задужбине предају надлежном органу.<sup>298</sup> Постоји могућност да због висине обрачунате амортизације<sup>299</sup> вредност основне имовине буде књиговодствено смањена и приказана у извештају тако да угрози законски минимум и самим тим опстанак задужбине као правног лица у овој правној форми. Управо из тог разлога, ради усклађивања књиговодствене вредности са вредношћу до које би се дошло коришћењем фер вредности на крају извештајног периода, Закон о рачуноводству<sup>300</sup> предвиђа обавезу правног лица да одреди период на који ће се радити ревалоризација вредности некретнина. Процена се врши најмање једном на период од

---

<sup>294</sup> Вид. чл. 47 ЗЗФ.

<sup>295</sup> Важећи Закон о задужбинама и фондацијама (чл. 53 став 3) прописује да, уколико задужбина више не испуњава услове из чл. 12 став 2 Закона, односно вредност имовине се смањи испод најмање вредности имовине од 30.000 евра у динарској противвредности а не покрене се поступак ликвидације, задужбина мења правну форму у форму фондације.

<sup>296</sup> Чл. 1 став 2 и 3 Закона о порезу на добит правних лица *Сл. гласник РС*, бр. 25/2001, 80/2002, 80/2002 - др. закон, 43/2003, 84/2004, 18/2010, 101/2011, 119/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014 - др. закон, 142/2014, 91/2015 - аутентично тумачење, 112/2015, 113/2017, 95/2018, 86/2019, 153/2020 и 118/2021. (Закон ће у наставку рада у напоменама бити навођен као: Закона о порезу на добит)

<sup>297</sup> Већ оснивачки акт садржи податке о „процењеној вредности основне имовине од стране овлашћеног судског вештака“ (чл. 11 ЗЗФ).

<sup>298</sup> Вид. чл. 50 ЗЗФ и чл. 4 став 3 Закона о порезу на добит.

<sup>299</sup> Вид. чл. 10 Закона о порезу на добит.

<sup>300</sup> Закон о рачуноводству *Сл. гласник РС*, бр. 73/2019 и 44/2021 - др. Закон.

3 до 5 година.<sup>301</sup> Поред питања извора средстава задужбине за трошак ангажовања овлашћеног лица за процену вредности имовине задужбине, треба истаћи и могућност да процењена вредност имовине буде нижа од минималне прописане за правну форму задужбине. Дакле, једини начин да се очува вредност основне имовине (уколико је она сама једини извор прихода) био би да приходи који настају ангажовањем основне имовине у том случају буду уложени у повећање вредности зграде и објекта (путем инвестирања у непокретност). Висина прихода од основне имовине која би била уложена у њу саму могла би угрозити остваривање циља задужбине. С друге стране, уколико до оваквих улагања не би дошло, вредност основне имовине била би смањена испод минималне вредности прописане Законом о задужбинама и фондацијама, чиме би и опстанак задужбине био угрожен. Због значаја прихода од имовине који се користе за остваривање циља задужбине, могуће је прописати посебну заштиту тог дела прихода прописивањем посебних мера уколико трошкови задужбине превазилазе одређен постотак прихода задужбине. Наши ранији прописи су, како је приказано, предвиђали посебне мере ако трошкови задужбине превазилазе одређен постотак прихода задужбине. Овакве мере су током времена релативизоване смањењем учешћа државе у животу задужбина. Закон о задужбинама, фондовима и фондацијама из 1989. године прописивао је припајање задужбине другој задужбини ако су расходи задужбине већи од њених прихода.<sup>302</sup> Актуелни Закон о задужбинама и фондацијама прописује само да се имовина не сме смањити испод најмање вредности имовине утврђене законом.<sup>303</sup>

Закон о порезима на имовину прописује да је задужбина обвезник пореза на имовину за непокретност која је у њеној својини уколико у корист другог лица није конституисано право државине односно коришћења у складу са Законом. Уколико су конституисана наведена права, порез на имовину плаћа се на то право, а не на право својине. Чак и када задужбина без накнаде уступа непокретност другом лицу на неодређено време ради остваривања циљева због којих је задужбина основана, обвезник је плаћања пореза.<sup>304</sup> Мишљења смо да су мере заштите основне имовине, која представља грађанскоправну претпоставку задужбине, нужне и да се

---

<sup>301</sup> Мишљење Министарства финансија (са аспекта рачуноводствених прописа), бр. 011-00-00895/2021-04 од 17. 9. 2021. године.

<sup>302</sup> Чл. 31 Закона о задужбинама из 1989.

<sup>303</sup> Чл. 47 став 5 ЗЗФ.

<sup>304</sup> Мишљење Министарства финансија, бр.413-00-00316/2014-04, од 23. 6. 2015.

прописивањем корективних механизма мора приступити са посебном пажњом и мером.

Проблем очувања основне имовине може настати и код задужбина чија је основна имовина у новцу, па приходе за остварење циља остварује на основу камата. Овим задужбинама би увођењем негативних каматних стопа<sup>305</sup> опстанак могао бити угрожен, јер би се вредност основне имовине смањила испод законом прописане. У последњих десет година у земљама Европе (Швајцарској, Данској и Шведској) уведене су негативне каматне стопе на депоновани новац у банкама.<sup>306</sup> Тенденција развијене тржишне привреде је што већа циркулација новца, па депоновање новца у банкама представља својеврсно повлачење новца из промета. Иако тренутна економска ситуација у Србији није ни приближно на нивоу земаља у којима су уведене негативне каматне стопе, евентуално увођење и раст негативних каматних стопа код нас могли би угрозити основну имовину задужбина чији се циљеви остварују из камата на депонована средства у банкама. Другим речима, негативна каматна стопа би потрошила основну имовину у новцу који је, као основна имовина, депонован у банкама како би се оплодио кроз позитивне каматне стопе и тако обезбедио приходе за остваривање циља задужбине.

Корективни механизми ради заштите интереса слабије стране у грађанскоправним односима изостали су и када се ради о задужбинама чија се имовина заснива на интелектуалној својини и ауторским правима. Многи истакнути научници и уметници су у основну имовину задужбине као вредност унели права на својим делима.<sup>307</sup> Актуелним законом<sup>308</sup> је рок трајања заштите имовинских права аутора продужен са 50 на 70 година и усклађен са Директивом Европске уније о хармонизацији рока трајања ауторског и појединих сродних права, која је донета још 1993. године.<sup>309</sup> Трајање права временски је ограничено без изузетка. Из изнетог произлази да у случају када у основну имовину задужбине улазе интелектуална

---

<sup>305</sup> Негативне каматне стопе постоје када депонент (у нашем случају задужбина) плаћа депозитару (банци) накнаду за чување новца. Негативна каматна стопа постоји у политици Европске централне банке и Швајцарске народне банке. Вид. Душан Николић, „Утицај негативних каматних стопа на рад задужбина и фондација“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 4/2015.

<sup>306</sup> Д. Николић (2015), 1512.

<sup>307</sup> Задужбина Иве Андрића је искључиви носилац ауторских права Иве Андрића и финансира се искључиво од сопствене зараде по основи ауторских хонорара. <http://www.ivoandric.org.rs/>

<sup>308</sup> Чл. 102 Закона о ауторском и сродним правима *Сл. гласник РС*, бр. 104/2009, 99/2011, 119/2012, 29/2016 - одлука УС и 66/2019.

<sup>309</sup> Сања Радовановић, „Ауторско право Србије у европској перспективи“, *Зборник Правног факултета у Новом Саду*, бр.3/2006, 352.

својина и ауторско право, ограниченост ових права директно утиче на трајање задужбине. Не постоје правни механизми који би заштитили основну имовину задужбина чија се вредност заснива на имовинским правима из интелектуалне својине и ауторског права, односно који би им дали посебан третман. Дакле, задужбине чија је основна имовина заснована искључиво на интелектуалној својини и ауторском праву имају ограничене домете и трајање.

#### *3.2.4 Порески третман задужбина и бенефицијара*

Правна лица су економски самостална, самостално обављају промет добара и услуга у оквиру обављања делатности, чиме испуњавају услове за стицање својства пореског обвезника. У том смислу порези су општи и равномерни, јер сваки субјекат има обавезу њиховог плаћања. Ипак, изузетак од овог правила је могућ у складу са начелом правичности, у рестриктивно и прецизно прописаним и таксативно наведеним случајевима. За разлику од привремених пореских ослобођења, стална пореска ослобођења уживају одређена правна лица због својих својстава, првенствено циљева због којих су основана<sup>310</sup> „Задужбина је субјекат права који располаже имовином чија сврха и природа имају суштствена обележја“<sup>311</sup>, чиме се пре свега мисли на циљ њеног оснивања, односно друштвенокорисну сврху која је њен смисао. Држава прописаним пореским ослобађањем задужбина са општекорисним циљем, јасно раздваја значај одређених врста задужбина и уводи корективни механизам који онемогућава злоупотребе права на повлашћени порески третман имовине која служи искључиво приватним интересима. Сматрамо ипак да је ова мера усамљена и недовољно разрађена за битнији подстрек задужбинама са општекорисном сврхом.

Увећање основне имовине је у посебном третману код нас када су у питању одређене пореске олакшице. Због свог својства да су усмерене ка остварењу општекорисног циља, у нашем праву је прописан посебан, повлашћени порески третман за јавне задужбине који се огледа у њиховом ослобађању од пореза на средства која бестеретно стичу.<sup>312</sup> Задужбина основана ради остваривања општекорисног циља у смислу закона који уређује задужбине и фондације ослобођена је плаћања пореза на наслеђе или на поклоњен готов новац, штедни улог, депозит у банци, новчано

---

<sup>310</sup> Снежана Миладиновић, „О пореском третману задужбина“, *Зборник радова Правног факултета у Подгорици*, бр. 42/2013, 197.

<sup>311</sup> М. Савић, 105.

<sup>312</sup> Чл. 7 ЗЗФ; Вид. и чл. 21 Закон о порезима на имовину.

потраживање, право интелектуалне својине, право својине на возилу, пловилу, односно ваздухоплову и другим покретним стварима које служе искључиво за намене за које је та задужбина основана.<sup>313</sup> Када наслеђе и поклон чине права на покретним стварима и интелектуалној својини закон прописује ослобађање задужбине од плаћања пореза уз прописана ограничења у вредности ствари и испуњења прописаних услова. Задужбина је у обавези да поднесе пореску пријаву за утврђење пореза на поклон или наслеђе и када сматра да има основа за ослобођење од ове обавезе.<sup>314</sup> Уколико су законом прописани услови испуњени, порески орган ће донети решење којим се утврђује право на пореско ослобођење. Ова мера изражава подстицај за задужбине које су основане ради остварења општекорисних циљева. Пореско ослобођење није омогућено и задужбинама створеним ради приватног интереса.<sup>315</sup>

У Закону о порезима на имовину нема одредбе којом се изричито прописује право на пореско ослобођење за институционални грант, односно донације за развој и јачање капацитета задужбине са општекорисним циљем. Закон не регулише да ли је и који део донације дозвољено користити за покриће административних трошкова задужбине, из чега следи да су за ово питање меродавне одредбе уговора о донацији. Тиме се отвара простор за евентуално различито поступање службеника Пореске управе при дискреционом тумачењу и одлучивању о овом питању. Спречавање доношења различитих закључака поступајућег органа, нарочито у случајевима када оно није регулисано уговором о донацији, потребно је предупредити доношењем посебног мишљења Пореске управе о овом питању.<sup>316</sup>

Закон о порезу на добит, као порески расход правних лица признаје њихова давања задужбинама учињена у новцу, роби и услугама, у збирном износу од највише 5% од укупног прихода, за намене у јавном интересу *numerus clausus* наведене у закону. Приликом подношења пореске пријаве потребно је пружити доказ о издацима по основу дате донације. „...обвезник може доставити нпр. одлуку органа друштва о давању донације, уговор, изводе са рачуна банака, извештај примаоца донације о коришћењу исте и др. при чему напомињемо да у сваком конкретном случају надлежни порески орган цени да ли су испуњени услови за признавање наведених издатака као

---

<sup>313</sup> Чл. 21 Закона о порезима на имовину.

<sup>314</sup> Мишљење Министарства финансија, бр.413-00-00316/2014-04, од 23. 6. 2015.

<sup>315</sup> Чл. 7 ЗЗФ.

<sup>316</sup> Драган Голубовић, *Филантропска агенда: анализа и предлози за унапређење пореских и других прописа од значаја за развој давања за опште добро*, Београд, 2019, 32 <https://tragfondacija.org/wpcontent/uploads/2020/07/Filantropska-agenda.pdf> мај 2022. године.



расхода у пореском билансу обвезника у складу са чланом 15. ст. 1. и 2. Закона.<sup>317</sup> Пореска управа, дакле, од пореског обвезника, даваоца донације, тражи доказ о томе да је прималац донације искористио средства у складу са законом. За законитост рада задужбине, у складу са Законом о задужбинама, одговоран је управитељ задужбине, односно у овом случају прималац донације. „С тим у вези треба приметити да изјава о коришћењу донираних средстава или изјава корисника донације о намени коришћења за предметна давања, не представља нужно веродостојан, већ само *prima facie* доказ да је донација коришћена у складу са законом, и да за тачност ове изјаве одговара прималац, а не давалац донације. Стога наведено Мишљење неоправдано повећава трошкове донирања за даваоца донације и *contra legem* му намеће одговорност за законито коришћење донације.“<sup>318</sup> Статус организације од јавног значаја није јединствено дефинисан у националном правном оквиру. Недостатак Закона о порезу на добит представља и рестриктивније утврђена листа делатности које престављају јавни интерес, која није усаглашена са Законом о задужбинама и фондацијама и Законом о порезима на имовину. Закон садржи „другачије подстицаје засноване на различитим областима јавног интереса, што има за последицу неједнак порески третман прималаца средстава од различитих донатора и самих донатора, у зависности од области њиховог деловања и закона у складу са којим су регистровани“.<sup>319</sup> Примерице, улагање у задужбине које имају за циљ унапређење људских и мањинских права (прокламованих Уставом и наведених на почетку навођења активности које спадају у општекористан циљ задужбина у Закону о задужбинама и фондацијама) се не признају као порески расход.<sup>320</sup>

Важећи закон о задужбинама, по нашем мишљењу неосновано, задужбинама даје одређена својства која имају привредна друштва. Задужбинама је отворена могућност бављења привредном делатношћу под прописаним условима. Привредна активност задужбине са општекорисним циљем могућа је само коришћењем друге имовине под следећим условима: да се ради о споредној делатности која је уписана у Регистар, да је делатност предвиђена статутом и у вези са циљевима задужбине.<sup>321</sup>

---

<sup>317</sup> Мишљење Министарства финансија, бр. 011-00-76/2017-04 (1), од 12. 7. 2017, <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/mml/viewAct/7911>, мај 2022. године.

<sup>318</sup> Д. Голубовић, 27.

<sup>319</sup> Бојана Селаковић, Дејана Стевковски, Ивана Теофиловић, Тара Петровић, Павле Грбовић, *Матрица за праћење подстицајног окружења за развој цивилног друштва - Извештај за Србију 2020.* <https://www.gradjanske.org/wp-content/uploads/2022/01/Monitoring-Matrix-2020-.pdf> март 2022. године.

<sup>320</sup> Д. Голубовић, 26.

<sup>321</sup> Чл. 45 ЗЗФ.

Уколико наведене правне претпоставке постоје и задужбина своје приходе остварује вршењем привредне делатности, тј. продајом производа на тржишту и вршењем услуга уз накнаду, тада задужбина постаје порески обвезник пореза на добит правних лица. Ипак, она и у том случају ужива одређене погодности прописане Законом о порезу на добит правних лица. Наиме, задужбина ће бити ослобођена плаћања пореза на добит за порески период у којем остварени вишак прихода над расходима није већи од 400.000 динара, под условима: да не расподељује остварени вишак својим оснивачима, члановима, директорима, запосленима или са њима повезаним лицима; да годишњи износ личних примања која исплаћује запосленима, директорима и са њима повезаним лицима не премашује двоструки износ просечне годишње зараде по запосленом у Републици у години за коју се утврђује право на пореско ослобођење, према подацима републичког органа надлежног за послове статистике; да не расподељује имовину у корист својих оснивача, чланова, директора, запослених или са њима повезаних лица; те да задужбина нема монополски или доминантан положај на тржишту у смислу закона којим се уређује заштита конкуренције.<sup>322</sup> Задужбина која оствари већи вишак прихода над расходима од прописаног, а поред тога испуњава и друге наведене услове, је претходним законом, који је регулисао ову материју ипак била ослобођена пореза на добит уколико се сва тако стечена средства утроше на испуњење циља ради ког је основана. Овај подстицај за привредну делатност задужбине је новим законом укинут.<sup>323</sup> Задужбина је дужна да води евиденцију о приходима и расходима, да поднесе порески биланс и пореску пријаву, а у случају да испуњава наведене услове и захтев за ослобођење од пореске обавезе у складу са законом.

Циљеви стипендијских задужбина могу бити усмерени на давање стипендија и награда ученицима и студентима, задужбина са хуманитарним карактером одређених ради пружања новчане помоћи одређеним категоријама физичких лица и сл., што представља приход бенефицијара. Приходи из свих извора, осим оних који су посебно изузети Законом о порезу на доходак грађана<sup>324</sup> подлежу опорезивању. Обвезник

---

<sup>322</sup> Чл. 44 Закона о порезу на добит.

<sup>323</sup> С. Бунчић (1998), *Задужбина...*, 195

<sup>324</sup> Закон о порезу на доходак грађана *Сл. гласник РС*, бр. 24/2001, 80/2002, 80/2002 - др. закон, 135/2004, 62/2006, 65/2006 - испр., 31/2009, 44/2009, 18/2010, 50/2011, 91/2011 - одлука УС, 7/2012 - усклађени дин. изн., 93/2012, 114/2012 - одлука УС, 8/2013 - усклађени дин. изн., 47/2013, 48/2013 - испр., 108/2013, 6/2014 - усклађени дин. изн., 57/2014, 68/2014 - др. закон, 5/2015 - усклађени дин. изн., 112/2015, 5/2016 - усклађени дин. изн., 7/2017 - усклађени дин. изн., 113/2017, 7/2018 - усклађени дин. изн., 95/2018, 4/2019 - усклађени дин. изн., 86/2019, 5/2020 - усклађени дин. изн., 153/2020, 156/2020 - усклађени дин. изн., 6/2021 - усклађени дин. изн., 44/2021, 118/2021, 132/2021 - усклађени дин. изн. и

пореза на доходак грађана је физичко лице које остварује доходак у складу са одредбама закона. Закон, у одређеним случајевима који спадају у примања изузета од опорезивања, прописује одређена ограничења.

Порески статус стипендија, као дохотка грађана, зависи од висине неопорезивог дела прихода као и динамике исплате. Наиме, закон прописује пореске олакшице задужбинама за исплату стипендија и кредита ученика и студената у месечном износу до 33.413 динара.<sup>325</sup> Стипендије изнад овог износа подлежу опорезивању. Закон прописује висину неопорезивог износа месечне стипендије. Међутим, уколико се исплата врши једнократно, годишње или квартално, тумачење одредаба закона је неконзистентно. Пракса је показала да „у појединим случајевима Министарство финансија сматра да се претходно законско ограничење не односи на једнократну исплату стипендије посебно талентованим ученицима и студентима. Према тумачењу Министарства, ова стипендија не представља доходак у смислу Закона о порезу на доходак грађана, већ се евентуално опорезује као поклон.“<sup>326</sup> Овакав начин регулисања пореских олакшица доноси низ противречности и нелогичности, јер се стипендији и кредиту даје неадекватан карактер. Нема сметње да се прописом одреди и укупан годишњи износ неопорезивог дела давања. Тиме би бенефицијарима било омогућено да средства од стипендије, која могу бити пресудна за упис године, прибављање уџбеника и друга давања која су концентрисана на период почетка школске године, добију једнократно. Истовремено би биле отклоњене потешкоће задужбинских управа којима су једнократна давања бенефицијарима, евентуално, наметнута статутом задужбина. На крају, и административни трошкови за овакву динамику исплате стипендија и кредита би били умањени.

Иако закон употребљава појам ученици и студенти, Правилник о ученичким и студентским кредитима<sup>327</sup>, којим се уређује остваривање овог права, сужава круг прималаца стипендије за које важи ова олакшица. На основу нејасних формално правних критеријума Правилник ово право ограничава на студенте и средњошколце. „Пореска управа не признаје стипендије додељене у оквиру редовног школовања основног образовања као неопорезив износ, већ се ова категорија стипендије у целисти

---

10/2022 - усклађени дин. изн. (Закон ће у наставку рада у напоменама бити навођен као: Закон о порезу на доходак грађана)

<sup>325</sup> Чл. 9 став 1 тачка 12 Закона о порезу на доходак грађана.

<sup>326</sup> Д. Голубовић, 37.

<sup>327</sup> Чл. 2 и чл. 41 Правилника о ученичким и студентским кредитима *Сл. гласник РС*, бр. 36/2019. (У даљем тексту: Правилник)

опорезује као други приход из члана 85. Закона о порезу на доходак грађана.<sup>328</sup> Евентуална давања задужбине за стипендирање надарених основаца, што је у складу са њеним циљем, била би оптерећена овом врстом пореза. Неоправдано се из круга бенефицијара задужбине за које постоји пореска олакшица изостављају ученици основних школа, јер међу њима има посебно даровите деце која су оваквом одредбом дискриминисана.

### 3.3 Организација

Како је приказано имовина и циљ представљају основне елементе правног субјективитета задужбине. Ипак, квалитет правне способности правних лица битно је другачији од правне способности физичких лица с обзиром на то да она немају могућност да непосредно врше радње и изразе своју вољу. Постојање задужбине као правног лица подразумева постојање организације која је неопходан елемент њеног правног субјективитета. Без уређене организације задужбина нема способност да функционише и остварује своје циљеве.

Организацијом се утврђује ко и како управља имовином ради остваривања одређеног циља. Оснивачки акт, као акт уређења у самом настанку задужбине одређује ко управља задужбином у оквирима који су дефинисани њеним циљем. Ипак, он у основи представља акт којим почиње и окончава се поступак оснивања задужбине и по правилу ретко до детаља уређује унутрашњу организацију, већ се то чини Статутом задужбине.<sup>329</sup>

Статутом се утврђују сва значајна питања за рад задужбине. У њему су садржани подаци о идентитету правног лица, циљу, имовини, унутрашњој организацији, начину рада, правима корисника, надзору и другим питањима од значаја за функционисање задужбине. Органи који управљају задужбином морају се придржавати закона и статута као највишег општег акта задужбине, са којим и сви други акти морају бити усклађени.

Статутом се уређује унутрашња организација и начин рада задужбине. Три су модалитета управљања задужбином: управљање од стране оснивача<sup>330</sup>, поверавањем

---

<sup>328</sup> Д. Голубовић, 38.

<sup>329</sup> С. Миладиновић, „Начини, услови и поступак оснивања задужбина”, *Зборник Правног факултета у Подгорици*, бр. 1/2008, 234.

<sup>330</sup> Овај модалитет је у пракси веома редак.

управе другом правном лицу, или путем именованог органа управљања овог правног лица. Независно од тога који од модела је прихваћен у неком праву, именовање органа управљања представља битан елемент задужбинског посла.<sup>331</sup> Законом о задужбинама из 1989. године нормирано је да задужбином управља оснивач, а по његовој вољи управљање може бити поверено и другом лицу.<sup>332</sup> Има мишљења да је управљање задужбином од стране оснивача противно смислу и пракси задужбинарства код нас и да је управо једна од њених кључних карактеристика препуштање другима да управљају имовином.<sup>333</sup> У теорији и законским решењима преовладава став да оснивач и чланови његове породице не могу чинити већину у управном одбору.<sup>334</sup> Актуелни закон о задужбинама омогућава да оснивач буде члан управног одбора, органа који управља задужбином. Ипак, чланови породице оснивача могу бити чланови само управног одбора приватне задужбине, јер је закон искључио могућност чланства у управном одбору задужбина које остварују општи циљ лицима чији би интереси могли бити у супротности са интересима задужбине.<sup>335</sup> Поверавање управе задужбином правном лицу чији је циљ у складу са сврхом оснивања задужбине оправдан је и код нас је кроз историју био широко прихваћен. Овај модалитет управљања задужбином познат је нашој задужбинарској традицији и пре Другог светског рата је по правилу примењен. Задужбине су, у зависности од циља које су требале да испуњавају биле повераване на управу цркви или образовним, културним и здравственим установама. Примерице, Матица српска, Српска академија наука и уметности, Београдски универзитет, Српско лекарско друштво, Српска православна црква и друга правна лица управљала су великим бројем, како несамосталних, тако и задужбина које су биле самостална правна лица. Број задужбина чија је управа била поверена стожерним установама науке и културе чинио је, пре национализације имовине половином XX века готово трећину укупног броја задужбина код нас.<sup>336</sup> Овај податак не чуди јер су на тај начин оснивачи обезбеђивали трајност и ваљаност испуњења циља и гаранцију ефикасног управљања. По правилу је орган управљања правног лица којем је задужбина поверена на управу организовао материјално-

---

<sup>331</sup> С. Бунчић (1998), *Задужбина...*, 134–135.

<sup>332</sup> Чл. 9 Закона о задужбинама из 1989.

<sup>333</sup> Зоран Аврамовић, *Задужбине, фондови, фондације и легати у култури Србије*, Београд 1992, 45.

<sup>334</sup> С. Миладиновић (2002), 219.

<sup>335</sup> Чл. 36 ЗЗФ.

<sup>336</sup> Види: Прилог 1

финансијске и административне, али и стручне послове везане за спровођење циља задужбине.

Оснивачким актом одређује се ко ће управљати задужбином. Дакле, сам оснивач има могућност да задужбинским послом именује органе управе или одреди лице које ће их именовати. Међутим, иако је ово битан елеменат задужбинског посла, у време трајања концесионог система било је могуће задужбински посао одржати на снази и без овог елемента, јер је закон прописивао да у датом случају управу одређује надлежни државни орган.<sup>337</sup> У складу са правним положајем задужбина према актуелном закону ова могућност не постоји, па оснивачки акт у складу са законом мора да садржи податке о лицу које заступа задужбину да би био пуноважан.<sup>338</sup> Овлашћени заступник подноси пријаву за упис задужбине у Регистар који је конститутивни акт за настанак задужбине.<sup>339</sup> Органи управљања задужбином су, у складу са актуелним законом о задужбинама, управни одбор и управитељ.<sup>340</sup> Уколико оснивачким актом и статутом није другачије одређено, председника и чланове управног одбора задужбине и фондације именује оснивач или извршилац завештања.<sup>341</sup>

Унутрашња организација задужбине детаљно је нормирана у свим законима који су регулисали оснивање и правни положај задужбина у нашем праву. Сви закони који регулишу овај институт у нас, са изузетком Закона о задужбинама, фондацијама и фондовима из 1989. године, прописивали су надлежност колегијалног органа за вршење управе над задужбинама. Овај концепт уклапа се у укупан однос законодавца према правној природи задужбине и њеној општекорисној сврси. Како је задужбина правно лице чије је делање у интересу друштва, у законима је детаљно разрађен концепт унутрашње организације, начина именовања органа управе, улоге оснивача и државе.

Сва битна питања у вези са саставом, надлежношћу, обавезама органа управљања, забраном конфликта интереса и др. регулисана су законом (чл. 35–43 ЗЗФ). Управни одбор надлежан је за доношење статута и других општих аката задужбине, именује управника (ако оснивачким актом није другачије одређено), управља

---

<sup>337</sup> Чл. 8 Закона о задужбинама из 1912. год.; чл. 2 Правилника из 1932; чл. 17 Закона о задужбинама из 1972.; чл. 21 Закон о задужбинама из 1989.

<sup>338</sup> Чл. 11 ЗЗФ.

<sup>339</sup> Чл. 25 ЗЗФ.

<sup>340</sup> Чл. 35 ЗЗФ.

<sup>341</sup> Чл. 36 ЗЗФ.

имовином задужбине, одлучује о промени циљева и статусним променама задужбине под прописаним условима. Мандат управног одбора траје четири године,<sup>342</sup> а чланство, осим истеком мандата, може престати и опозивом, оставком, губитком пословне способности, у случају смрти и другим случајевима утврђеним статутом.<sup>343</sup> Законодавац је одредио да управни одбор може да има најмање три члана.<sup>344</sup> Савремена законска решења по правилу предвиђају оптималан број од најмање три, а највише дванаест чланова како би рад овог органа био ефикасан.<sup>345</sup> Статутом, као највишим општим актом уређује се начин именовања и престанка вршења функције органа управљања, те конкретизује организациона структура, овлашћења и одговорности органа.

Ради ефикасности остварења циља задужбине статутом је, осим органа управљања, могуће установити и друге органе и тела. Све је израженија тенденција професионализације управљања задужбином због промене њеног правног положаја и нових друштвених и економских услова у којима задужбине функционишу. Доношењем великог броја прописа који захтевају одређена ускостручна знања из области, пре свега, права и економије намећу ову врсту промена. С друге стране, остварење циља задужбине мора бити поверено органима који ће својом компетенцијом из области које су у вези са њим омогућити најпотпуније остварење сврхе задужбине. Све чешћа је пракса да се поред законом прописаних управљачких органа, ради што потпунијег испуњења сврхе задужбине, формирају одбори ускостручно везани за остварење циља, а ради успешнијег спровођења активности поред надзорног одбора и друга радна тела.

#### 4. Обим и границе правне способности задужбине

Из претходних разматрања јасно произлази да задужбина може стицати само она права и обавезе и предузимати само оне правне послове који су у функцији остваривања циља. Дакле, обим правне и пословне способности задужбине одређен је циљем, што чини њену правну и пословну способност делимичном (специјалном)<sup>346</sup>. „Задужбина може бити носилац права и обавеза и ступати у правне односе са другим

---

<sup>342</sup> Чл. 38 ЗЗФ.

<sup>343</sup> Чл. 40 ЗЗФ.

<sup>344</sup> Чл. 36 ЗЗФ.

<sup>345</sup> С. Миладиновић (2002), 218.

<sup>346</sup> В. Водинелић, 407.

правним лицима само у оквирима своје делатности. Оквир делатности задужбине уједно је и граница њене правне/пословне способности<sup>347</sup>.

Следећи изнете тврдње закључујемо да правни посао, који би задужбина преузела изван своје правне способности не би производио правно дејство. Домет специјалне правне способности задужбине утврђен је и одредбама Закона о облигационим односима.<sup>348</sup> Овај закон изричито утврђује да правно лице може склапати уговоре у правном промету у оквиру своје правне способности, а да послови закључени противно овој одредби немају правно дејство.<sup>349</sup> Императивност ове норме односи се на обе стране у послу, што индиректно указује на дужност друге стране да се упозна са оквиром правне способности правног лица, јер у противном сноси последице које настају кроз склопљен, али непостојећи правни посао.<sup>350</sup> Закон савесној страни пружа могућност да захтева накнаду штете коју је претрпела у случају закључења уговора који нема правно дејство. „Ако је предвиђено да правни посао предузет ван циља правног лица не може да произведе правно дејство (стицање права и обавеза), таквом делимичном (специјалном) пословном способношћу уједно је апсолутно ограничена и правна способност – право и обавеза ни у ком случају не могу се стећи ван циља.“<sup>351</sup> Сагледавајући правну природу задужбине, овакав став је, оправдан и представљао је правило у нормирању функционисања задужбина. Циљ постојања задужбина остварује се из имовине коју је нужно заштитити ради обезбеђења његовог остварења. Очување правне природе задужбине могуће је једино доследном применом наведених одредби Закона о облигационим односима којима се постиже нужан степен правне сигурности. Евентуални послови које би задужбина преузела ван циља ради кога је основана не би имали правно дејство сходно Закону о облигационим односима.<sup>352</sup>

Посматрано са овог полазишта, у нашем законодавству се уочавају крупне противречности. Пуноважност правних послова и правних радњи задужбина чији је правни положај утврђен Законом о задужбинама и фондацијама предвиђа другачије решење у односу на Закон о облигационим односима. С обзиром на то да Закон о

---

<sup>347</sup> Ј. Веселинов, 419.

<sup>348</sup> Чл. 54 Закона о облигационим односима, *Сл. лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 57/89 и *Сл. лист СРЈ*, бр. 31/93. (За овај закон ће у наставку рада у напоменама бити коришћена скраћеница ЗОО).

<sup>349</sup> Чл. 54 ЗОО.

<sup>350</sup> Boris Vizner, *Komentar Zakona o obveznim (obligacionim) odnosima*, Zagreb 1978, 255.

<sup>351</sup> В. Водинелић, 415.

<sup>352</sup> Чл. 54 ЗОО.



задужбинама и фондацијама представља *lex specialis*, ваљаност закључених правних послова и предузетих радњи се мора процењивати у складу са њиме уређеном правном способношћу задужбина.<sup>353</sup>

Законом о задужбинама предвиђена је могућност обављања привредне делатности задужбине под утврђеним условима. Таква делатност мора бити у вези са основним циљевима задужбине, предвиђена статутом и мора спадати у споредну делатност која је уписана у Регистар. Ипак, закључени правни послови остају на снази и производе правна дејства и уколико претходно изнети услови нису испуњени, осим „ако је треће лице знало или морало знати да приликом закључења правног посла нису испуњени ови услови.“<sup>354</sup> Сматрамо да оваква одредба није оправдана из неколико разлога. Регистри су „нарочите јавне исправе које воде судски или управни органи и у које се уписују они подаци који су значајни за одређивање обима и оквира правне способности правних лица“.<sup>355</sup> У складу са нормативним системом настанка задужбине као правног лица, упис у регистар представља конститутивни правни акт. Законом о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре<sup>356</sup>, прописане су обавезе регистратора, разлози због којих регистратор може одбацити пријаву, и поступак уписа задужбине, а Законом о задужбинама и фондацијама је прописана садржина регистра<sup>357</sup> и документације која се подноси уз пријаву.<sup>358</sup> У складу са законом, АПР-у се доставља статут задужбине који обавезно мора да садржи циљеве и делатност.<sup>359</sup> Обављање привредне делатности задужбине је могуће, како је речено, под условом да је делатност у вези са циљевима, предвиђена статутом, да се ради о споредној делатности задужбине те да је она уписана у Регистар. Пошто су регистри јавни, а увид у њих са развојем технологије лако доступан, свако може да има увид у Регистар задужбина који се води у АПР-у. Друга страна, с обзиром на јавност Регистра не може да се позива да му подаци који су у њега унети нису били познати. Дакле, свако лице које закључује правни посао у оквиру привредне делатности са задужбином

---

<sup>353</sup> Ј. Веселинов, 420.

<sup>354</sup> Чл. 45 ЗЗФ.

<sup>355</sup> А. Гамс, Љ. Ђуровић, 124.

<sup>356</sup> Закон о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре *Сл. гласник РС*, бр. 99/2011, 83/2014, 31/2019 и 105/2021. (За Агенцију за привредне регистре ће се у даљем тексту користити скраћеница: АПР).

<sup>357</sup> Чл. 30 ЗЗФ.

<sup>358</sup> Чл. 25 ЗЗФ.

<sup>359</sup> Чл. 34 ЗЗФ.

је, у складу са изнетим, морало би знати да ли су испуњени законом услови за овакав правни посао, па сматрамо да не постоји основ да такав правни посао остане на снази.

За обавезе у правном промету задужбине одговарају целокупном имовином.<sup>360</sup> „Тај општеприхваћени принцип истовремено јасно успоставља одговорност управитеља и чланова управног одбора за целокупно пословање и пословни успех. Циљ је да се имовина задужбине сачува од послова који укључују ризике изнад имовинске способности задужбине.“<sup>361</sup> Закон утврђује обавезу управитеља и чланова управног одбора да поступају с пажњом доброг привредника, код доношења одлука о коришћењу основне имовине.<sup>362</sup> Овај општеприхваћени стандард, упућује на обавезу управе да доношење одлука заснива на мишљењима и информацијама добијеним од стручних, компетентних лица за одговарајућу област. Од могућих злоупотреба законодавац штити имовину задужбине у случају: а) располагања имовином задужбине као својом личном имовином и б) злоупотребом задужбине у незаконите и преварне сврхе.<sup>363</sup> Према изричитој одредби Закона, за такво поступање одговорно лице одговара целокупном својом имовином.<sup>364</sup>

Закон о задужбинама, посебном одредбом<sup>365</sup>, предвиђа солидарну имовинску одговорност управитеља и члана управног одбора под прописаним условима. За штету коју својом одлуком проузрокују задужбини одговараће целокупном својом имовином једино у случају да је та одлука донета грубом непажњом или са намером да се проузрокује штета. У први мах делује да ова одредба у високом степену штити задужбину од евентуалних злоупотреба или несавесног и нестручног управљања. Међутим, чињеница да утврђивању одговорности мора да претходи поступак у коме ће се установити намера или пак груба непажња, значајно умањује оквир за примену овог облика одговорности.<sup>366</sup> Поступање задужбинске управе супротно условима које поставља Закон, карактерише се као привредни преступ. Висина прописане казне за учињено дело је за задужбину (од 300.000 до 600.000 динара) и за одговорно лице (од 30.000 до 100.000 динара).<sup>367</sup> Послови предузети изван делатности задужбине, у складу са одредбама Закона о задужбинама, дакле, производе правно дејство иако могу

---

<sup>360</sup> Чл. 48 ЗЗФ.

<sup>361</sup> Ј. Веселинов, 420.

<sup>362</sup> Чл. 42 ЗЗФ.

<sup>363</sup> Чл. 49 ЗЗФ.

<sup>364</sup> Чл. 49 ЗЗФ.

<sup>365</sup> Чл. 43 ЗЗФ.

<sup>366</sup> Ј. Веселинов, 420.

<sup>367</sup> Чл. 62 ЗЗФ.

довести у питање и сам опстанак задужбине. Има основа за констатацију да запрећене казне нису довољне да одврате одговорна лица од предузимања послова супротних циљевима и интересу задужбине. Могући ризик и предвиђене санкције за овакво поступање, у конкретном случају, налазе се у очигледној несразмери.<sup>368</sup> Имајући у виду правну природу задужбине и структуру задужбинских управа код нас, посебно водећи рачуна о правним последицама које из оваквог обављања делатности могу проистећи, није оправдано начело равноправности претпоставити начелу заштите слабије стране.

Законодавац је предвидео могућност да задужбина стиче приходе непосредним обављањем привредне делатности под утврђеним условима који су раније наведени. Са пуно основа би се могло тврдити да доследно спровођење изнетих услова и ограничења штити задужбину од ризика у великој мери. Ипак, има места и за констатацију да је исти закон у великој мери умањио или практично у потпуности елиминисао дејство ових ограничења. Законодавац је, дакле, становишта да је задужбина начелно способна да се бави привредним пословима и ван своје делатности и мимо законом предвиђених ограничења, јер за такве правне послове не прописује санкцију ништавости (такве послове оставља на снази)<sup>369</sup>. Правна способност правних лица мора бити у сагласју са њиховим циљем и делатношћу, па она не могу да стекну права и обавезе које стоје у супротности са правном способношћу коју им је признао правни поредак. Делање правних лица усмерених „на стицање таквих права и обавеза су ништави и третирају се као да правно лице није било правно способно.“<sup>370</sup> Закон о задужбинама и фондицијама, само привидно прописује специјалну правну способност задужбинама, али је правна последица прекорачења ограничења њихове пословне способности недовољно обезбеђена.<sup>371</sup> „Правни поредак је несумњиво дао примат начелу заштите сигурности правног промета без довољно поузданих корективних механизма за заштиту правне сигурности и онемогућавање злоупотреба установе задужбине“<sup>372</sup>.

---

<sup>368</sup> J. Веселинов, 422.

<sup>369</sup> *Ibid.*, 424.

<sup>370</sup> Д. Стојановић, 300.

<sup>371</sup> У англоамеричком праву прихваћена је теорија *ultra vires* која заступа становиште да су ништави сви правни послови који превазилазе циљеве оснивања правног лица који су утврђени статутом. Ова теорија је прихваћена код нас у ЗОО. Прихваћена је и у неким европским земљама, али је „наведено правило у значајној мери ограничено под утицајем неолиберализма и наднационалног права које се развија у оквиру Европске уније.“ Д. Николић (2016), 298.

<sup>372</sup> J. Веселинов, 423.

Закључујемо да је оваквом регулативом „предвиђено да правни посао предузет ван циља ипак производи правно дејство, било одмах, било само накнадно, било у сваком случају, било под неким условом (нпр. да је друга страна савесна, да не зна за прекорачење циља), па је таквом делимичном (специјалном) пословном способношћу само релативно ограничена правна способност – стицање права и обавеза зависи, наине у сваком конкретном случају од тога да ли ће друга страна бити савесна или несавесна, да ли ће запређена казна одвратити правно лице од предузимања посла, односно, да ли ће уследити одобрење или извршење посла.“<sup>373</sup>

Превазилажење овог проблема нашло би се у различитим последицама закључивања оваквих послова у зависности од имовине која је ангажована у предузимању правних послова ван оквира специјалне способности. Законодавац је, у вези са овим пословима, могао предвидети ништавост као правну последицу уколико је употребљена основна имовина задужбине, односно, пуноважност и одговорност (новчаном казном или другим мерама) органа задужбине када је ангажована друга имовина. У случају ништавости друга страна би имала права на повраћај датог на име испуњења обавезе из овог правног посла, односно на реституцију.<sup>374</sup>

## 5. Надзор над радом задужбина

Правна традиција и друштвени односи представљају референтни оквир за нормирање задужбина у једном правном систему. Задужбинарство у нас у својој суштини носи атрибут поверења. Оснивач своју имовину поверава задужбини ради испуњења неке друштвенокорисне сврхе. Задужбина, као правно лице не може имовином да управља и циљ остварује сама, већ путем управе чија је надлежност дефинисана статутом у складу са законом. Право својине на задужбинској имовини има задужбина која сама нема свог сопственика, а приходи из њене имовине усмерени су на трећа лица. Из изнетог произлази да је у интересу оснивача, бенефицијара али и друштва у целини да надзор над радом задужбине буде нормиран са посебном пажњом.<sup>375</sup> Надзор је неопходан у свим фазама правног живота задужбине како би се обезбедило поштовање закона и статута и спречавање злоупотреба њеног статуса. У теорији се говори о посредном и непосредном надзору над радом задужбина у

---

<sup>373</sup> В. Водинелић, 415.

<sup>374</sup> Ј. Веселинов, 423.

<sup>375</sup> С. Миладиновић (2002), 370.

зависности од тога како се он обавља. Непосредан надзор је организован од стране државних органа на начин и по процедури прописаној законом од самог поступка за настанак до трансформације или престанка задужбине као правног лица. Посредан надзор врше државни органи именованим једног броја чланова управног одбора задужбине.<sup>376</sup> Надзор над радом задужбине, може да врши и надзорни орган формиран у оквиру унутрашње организације задужбине. Надзор државних органа и унутрашњи надзор органа задужбине чине заокружени систем којим се гарантује спровођење воље оснивача, односно реализација циља задужбине. Нарочит је значај свеобухватног устројавања надзора над активностима задужбине, како не би дошло до злоупотреба задужбинске имовине или њеног коришћења супротно или изван воље оснивача. Надзор не обухвата само контролу законитог и целисходног рада задужбина, већ има и функцију обезбеђивања правне сигурности која подстицајно утиче и на будуће осниваче.

На самом почетку нормирања материје задужбина у Србији, уведен је концесиони систем о коме је раније било речи. Он подразумева значајну улогу државе у оснивању задужбине. Задужбину је одобравао краљ својим указом у договору са Државним саветом, а на предлог надлежног министра односно по саслушању Архиепископског сабора за задужбине са религиозним карактером.<sup>377</sup> У случају да у акту оснивања није ближе одређен циљ, закон је прописао да ће он бити одређен краљевим указом. Међутим, оваквом начину одређивања циља претходио је предлог надлежног министра који је у договору са Државним саветом одређивао ближи и непосреднији циљ задужбине.<sup>378</sup> Оваква сложена процедура и укљученост високог државног апарата, па и краља, већ у самом поступку настајања задужбина говори о њиховом значају у то време.

У случају да управа оснивачким актом није одређена или није наведен принцип по коме ће се она установити, задужбином је управљао министар надлежан према циљу задужбине.<sup>379</sup> Ради најоптималнијег управљања таквом задужбином министар је могао основати Задужбински савет који је чинило седам чланова од којих је један био члан Државног савета, један касациони судија, док су остали именовани по стручности

---

<sup>376</sup> *Ibid.* 362.

<sup>377</sup> Чл. 3 Закона о задужбинама из 1912.

<sup>378</sup> Чл. 11 став 2 Закона о задужбинама из 1912.

<sup>379</sup> Чл. 16 Закона о задужбинама из 1912.

у складу са циљем задужбине.<sup>380</sup> И ове законске одредбе говоре у прилог томе да је законодавац брижљиво и системски прописао организацију послова надзора који врше они који су компетентни и имају империјум. Прописани систем оснивања јемчио је на највишем државном нивоу друштвену корисност и трајност задужбина при њиховом настанку.

Улога државних органа је била и у вођењу регистра од стране суда у чијем подручју задужбина има седиште<sup>381</sup>, али и надзора над радом задужбина који је поверен министру чија је надлежност била у вези са циљем задужбине.<sup>382</sup> За све активности управе које су излазиле изван оквира редовног управљања задужбином морало је бити прибављено одобрење надлежних органа. Примерице, ако је за одржавање задужбинског имања требало чинити издатке смањењем задужбинске имовине, управа задужбине је морала добити одобрење од надлежног министра, по саслушању Државног савета.<sup>383</sup> У случају потребе да се задужбинска имовина промени или у новац претвори, а уколико то оснивач није забранио, управи задужбине је за овај правни посао потребно одобрење министра које овај даје у договору са Државним саветом. Непостојање забране од стране оснивача морало је бити недвосмислено, јер уколико постоји чак и сумња да је оснивач забранио уновчење имовине потребно је законодавно решење.<sup>384</sup> Задужбински савет је поред давања мишљења и прописивања правила о управи, уколико она не би била прописана од стране оснивача, вршио и непосредан надзор над радом задужбинских управа и ценио исправност њиховог рада. Савет је имао дискреционо право да министру предложи обезбеђење на имањима појединих задужбина ради осигурања евентуалне штете коју би управник причинио задужбини.<sup>385</sup>

Уредбом о управи имовином задужбина и вршењу права надзора над задужбинским управама из 1925, разрађен је систем контроле и одговорности за пропусте у раду и управљању имовином задужбина. Улогу у надзору над задужбинама имало је Задужбинско одељење као административни орган министарства на чијем челу је био начелник (који је морао имати квалификације судије вишег суда)<sup>386</sup> и

---

<sup>380</sup> Чл. 17 и 18 Закона о задужбинама из 1912.

<sup>381</sup> Чл. 3 став 2 Закона о задужбинама из 1912.

<sup>382</sup> Чл. 15 Закона о задужбинама из 1912.

<sup>383</sup> Чл. 10 став 2 Закона о задужбинама из 1912.

<sup>384</sup> Чл. 13 Закона о задужбинама из 1912.

<sup>385</sup> Чл. 17 Закона о задужбинама из 1912.

<sup>386</sup> Чл. 10 Уредбе из 1925.

Главна контрола, која је пратила исправност и законитост рада. За евентуалне неправилности у финансијском пословању задужбине, утврђивала је законску одговорност за злоупотребе. Министар просвете, „под чији врховни надзор задужбина долази“<sup>387</sup> је могао „ако управа задужбине својим радом и поступцима да повода сумњи о својој исправности...“<sup>388</sup> одредити контролу прегледа стања имовине, а задужбинска управа је морала „ставити на располагање све своје књиге, рачуне и касу“.<sup>389</sup>

Са успешношћу управљања задужбином била је упозната и јавност јер је постојала законска обавеза да се почетком године у *Службеним новинама* објави преглед прихода и расхода задужбине као и њеног целокупног имовног стања.<sup>390</sup>

Описани концепт надзора над задужбинама укључивао је све органе који врше функцију власти. Чак и када је била предвиђена активност инокосног органа она је увек подразумевала претходну сарадњу са колективним органом. Овако разграната и уравнотежена контрола над радом задужбина говори о њиховом значају и високом степену заинтересованости државе за успешност и законитост рада ових установа.

Закон из 1930. године следи установљене принципе надзора над задужбинама из претходног закона, па ћемо у анализи изоставити одредбе о надзору које у својој суштини имају исти смисао и функцију и задржавају континуитет у нормирању овог сегмента правног положаја задужбине. Новине које се уводе огледају се у додатним инструментима контроле над радом задужбина. Закон, поред досадашњег санкционисања незаконитог располагања задужбинском имовином које је кажњиво по општим прописима Казненог закона и Закона о Главној контроли<sup>391</sup>, уводи конкретне санкције за неадекватно и неблаговремено испуњење обавеза одговорним лицима у управи задужбине. Примерице, за неблаговремено подношење финансијског извештаја надлежним државним органима одговорном лицу следи казна од 1.000 динара и то у корист задужбине.<sup>392</sup> Иста висина казне била је предвиђена за повреду закона или статута од стране одговорних лица у управи задужбине,<sup>393</sup> односно, за

---

<sup>387</sup> Чл. 1 Уредбе из 1925.

<sup>388</sup> Чл. 3 Уредбе из 1925.

<sup>389</sup> *Ibid.*

<sup>390</sup> Чл. 9 Закона о задужбинама из 1912.

<sup>391</sup> Чл. 3, 4 и 5 Уредбе из 1925.

<sup>392</sup> Чл. 23 став 2 Закона о задужбинама из 1930.

<sup>393</sup> Чл. 24 Закона о задужбинама из 1930.

пропуст управе да у року усклади опште акте задужбине и пререгиструје задужбину.<sup>394</sup> За разлику од данашњег решења, прописи су установљавали да је новчана вредност остварена кажњавањем одговорних лица због неадекватног управљања задужбином усмерена у корист задужбине, а не трећих лица. На овај начин је законодавац додатно нагласио да управа мора бити у служби задужбине.

Правилником за примену Закона о задужбинама Министарству просвете (као врховној задужбинској власти) и Банској управи (као задужбинској власти за све задужбине одређеног подручја) је у надлежност дато да врше контролу над радом и вођењем пословних и финансијских књига задужбина.<sup>395</sup> Правилник подробно прописује овлашћења Задужбинског одсека и Задужбинског савета и детаљно регулише надзор над задужбинама. Надзор над задужбинама које нису под непосредном управом Министарства просвете поверен је Задужбинском одсеку.<sup>396</sup> Делокруг и ингеренције шефа одсека, правног референта, рачунског инспектора, благајника, књиговође, надзорника и осталих службеника који су чинили ангажоване у Задужбинском одсеку нормиран је у првих десет чланова и чине трећину овог документа. Свака задужбинска управа се овим правилником обавезује да води књиге: „Партијалник“, у који се уписује целокупна имовина задужбине и све промене на њој; „Дневник касе“, у коме се по приложеном обрасцу воде свакодневна примања и издаци; „Аманетик“ за пријем и предају новца и аманета; „Инвентар“ задужбинске покретне и непокретне имовине; „Записник седнице“ у којем се чувају записници са седница управе задужбине; „Деловодни протокол“ који се води на прописаном обрасцу ради евиденције преписке<sup>397</sup>. Оваква, само на први поглед чисто административна новина омогућавала је потпунији надзор јер се на прописани начин „јасно види како целокупно деловање за сваку задужбину понаособ, тако и стање сваке задужбине.“<sup>398</sup> За све веће послове на одржавању имовине и инвестиционе послове (оправке, преправке, дозиђивање као и зидања нових зграда) који се врше из задужбинске имовине неопходно је претходно одобрење задужбинске власти, а

---

<sup>394</sup> Чл. 27 Закона о задужбинама из 1930.

<sup>395</sup> Чл. 35 Правилника из 1932.

<sup>396</sup> О односу према задужбинама и задужбинарима у то време говори и интересантан податак да је један од прописаних послова Задужбинског одсека био и „да прикупља, сређује и повремено штампа биографске податке о оснивачима задужбина, као и да се стара да се указује дужна пажња њиховој успомени“. Чл. 1 став 1 тачка 6 Правилника из 1932.

<sup>397</sup> Чл. 15 Правилника из 1932.

<sup>398</sup> Чл. 16 Правилника из 1932.



уколико прелазе прописану вредност и Министарства просвете.<sup>399</sup> Прописани су и рокови у којима годишњи финансијски извештаји морају бити предати Банској управи која их прегледа и извештај о свим задужбинама са свог подручја доставља надлежном министарству.<sup>400</sup> Уколико би ови рокови били пропуштени, Министарство просвете, као врховна задужбинска власт и Банска управа као задужбинска власт за задужбине свога подручја може у складу са законом вршити преглед рачуна, књига и све друге финансијске документације ради надзора над законитошћу и правилношћу рада задужбине.<sup>401</sup>

Новина у закону је била и могућност да задужбине, по нарочитом овлашћењу министра, заступа Државно правобранилаштво.<sup>402</sup> Закон о задужбинама из 1930. је отворио могућност да задужбину заступа и државни орган како би се заштитио интерес задужбине, а тиме и ојачао систем њене заштите. Новим законом надзор над задужбинама се учвршћује, а контрола усложњава повећањем административног апарата, али и двостепеном контролом, од стране Банске управе и Министарства просвете. Овај закон важио је и након Другог светског рата и примењивао се у виду правних правила, јер је свеобухватно нормирање ове материје уследило тек скоро пола века касније.

Закон о задужбинама из 1972. године одраз је друштвеног и политичког односа према задужбинама. Број задужбина насталих у послератном периоду јасно је указивао да ова правна лица није могуће искоренити, али на основу одредаба закона очигледно је да истовремено није постојала намера за њихово адекватно регулисање. О томе понајвише и најсликовитије говоре одредбе о карактеру својине на задужбинској имовини о чему је већ било речи.

Наредни, Закон из 1989. године којим се регулише материја задужбина одсликава, такође, време у којем је настао и однос државе према задужбинама. Период прекретнице у политичким, друштвеним и економским односима који су се у то време одвијали на нашим просторима, огледа се и у одредбама овог Закона. На први поглед, из штурог законског текста, може се прочитати незаинтересованост државе за рад задужбина, али укупном анализом процеса у то време у нас може се закључити да

---

<sup>399</sup> Чл. 31 Правилника из 1932.

<sup>400</sup> Чл. 37 Правилника из 1932.

<sup>401</sup> Чл. 35 Правилника из 1932.

<sup>402</sup> Чл. 15 став 6 Закона о задужбинама из 1930.

Закон регулише све битне сегменте ове материје али на недовољно ефикасан начин, у општем тренду површности прописа који се дотичу процеса трансформације облика својине. Задужбине су у овом периоду погодна форма за делокацију новостеченог капитала, јер су у складу са овим Законом ослобођене од пореза<sup>403</sup>, а надзор над њиховим радом је прописан начелно. Наиме, закон прописује да општински орган управе надлежан за културу врши надзор над задужбинама<sup>404</sup>, али не и у чему се огледа надзор, те на који начин се спроводи. О томе да ли се надзор спроводи по службеној дужности или на захтев заинтересованих лица, које ингеренције има орган који обавља надзор, да ли је у питању надзор над законитошћу рада или је он шири с обзиром на важећи концесиони систем, које су санкције за незаконито или нецелисходно управљање задужбинском имовином итд. постоји правна празнина, јер ова питања нису уређена законом нити је донесен посебан подзаконски акт који би их регулисао.

Статутом је, у складу са Законом, било могуће предвидети унутрашњи надзор над радом<sup>405</sup>, али овај вид надзора је утврђен диспозитивном нормом што говори о степену његове обавезности. Именовање органа унутрашњег надзора карактеристично је за задужбине чија се управа поверава установама са високим друштвеним значајем.<sup>406</sup> Велики значај унутрашњег надзора огледа се у његовој ширини јер му је, поред праћења законитости рада задужбине, задатак и да стручно надзире спровођење циља. Када је управа над задужбином поверена установи чији су циљеви у складу са циљем задужбине којом управљају, персонална решења за надзор над спровођењем циља задужбине су најадекватнија. О значају овог вида надзора говори нам и историјско искуство, јер је велик број задужбина у нас управо био дат на управу овим правним лицима не би ли се остварио пун капацитет сврхе задужбине и обезбедила њена трајност.

Управљање задужбинама и надзор над њиховим радом се у новије време у нас све се више приближава пословању и надзору над радом привредних субјеката. Уколико своје фискалне обавезе извршавају на време, сва контрола рада задужбине у рукама је њеног надзорног органа. Надзор над управљањем и очувањем имовине по правилу је детаљније уређен законским прописима. Надзор над остварењем сврхе

---

<sup>403</sup> Чл. 16 Закона о задужбинама из 1989.

<sup>404</sup> Чл. 28 Закона о задужбинама из 1989.

<sup>405</sup> Чл. 26 став 2 Закона о задужбинама из 1989.

<sup>406</sup> С. Миладиновић (2002), 371.

задужбине, а посебно над квалитетом остваривања њеног циља по важности је једнак, али је у значајно мањем обиму и са мањим степеном обавезности прописан. Када томе додамо смањење улоге државних органа у сада важећем нормативном систему, осетљивост правне природе задужбине посебно долази до изражаја. Трајност циља је једна од значајних карактеристика ове установе. Зато је неопходно увођење правних инструмената који ће га у пуној мери обезбедити.

На питања која се односе на ликвидацију и стечај задужбине и фондације примењују се прописи којима се уређују ликвидација и стечај удружења уколико су њиме уређена, а уколико то није случај, сходно се примењују прописи којима се уређује ликвидација и стечај привредних друштава.<sup>407</sup> Надзор над спровођењем Закона о задужбинама и фондацијама поверен је Министарству културе, али ово Министарство више не води Регистар задужбина, већ Агенција за привредне регистре.<sup>408</sup> Министарству се не достављају извештаји (ни наративни, ни финансијски), те су надлежности за надзор над радом задужбина релативизоване. Министарство културе и информисања је формирало инспекцију која је од јула 2021. године почела са вршењем инспекцијског надзора над задужбинама и фондацијама. Представници Регистра задужбина и фондација који води АПР су у јулу месецу учествовали у изради Плана вршења надзора, на основу ког се врши надзор у овим правним лицима, али он још увек није донет.<sup>409</sup> У вези са изнетим намеће се и питање спроводивости одредаба Закона које се односе на одузимање одобрења за деловање. Закон ове послове ставља у надлежност Министарству културе и информисања и органу Аутономне Покрајине Војводине надлежном за послове културе. Ова тела су дужна да донесу решење о одузимању одобрења за деловање задужбинама које функционишу супротно утврђеним циљевима или обављају активности у циљу који је законом дефинисан недозвољеним или ако се учлане у страну или међународну организацију чији су циљеви или делатност недозвољени у складу са Законом о задужбинама. Наведени посао надлежни органи спроводе по службеној дужности.<sup>410</sup> Дакле, надлежни органи су у обавези да по службеној дужности прате и реагују одузимањем одобрења за рад задужбинама, а сами не воде регистар, евиденцију задужбина нити задужбине имају било какву обавезу достављања извештаја о раду

---

<sup>407</sup> Чл. 53 ЗЗФ.

<sup>408</sup> Види: Прилог 3

<sup>409</sup> Извештај АПР за 2021. годину на [www.apr.gov.rs](http://www.apr.gov.rs).

<sup>410</sup> Чл. 52 ЗЗФ.

према њима. Агенција за привредне регистре која води регистар нема законом утврђених обавеза по овом питању, нити има капацитета и ингеренција да се у њих упушта. Механизми за законом утврђену обавезу Министарства културе и органа Аутономне Покрајине Војводине надлежном за послове културе нису установљени. Закључујемо из изнетог да одредбе Закона о задужбинама о одузимању одобрења за деловање у складу са изнетим нису спроводиве на прописан начин.

С друге стране, последњим изменама Закона о култури<sup>411</sup> задужбине су добиле статус других субјеката у култури.<sup>412</sup> Закон задужбинама у култури пружа могућност учешћа на конкурсима за пројекте који се финансирају из буџета Републике Србије. Тиме је отворена могућност да Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, суфинансирају текуће расходе и издатке задужбинама које задовољавају културне потребе грађана на одређеном подручју, под условом да приложе извештај о петогодишњем раду и стратешки развојни план за наредних пет година.<sup>413</sup> Иако са добром намером за подршку и афирмацију задужбинарства, формулације ових одредби не одговарају у потпуности правној природи задужбина, односно нису у довољној мери прецизне. Међу свим задужбинама као потенцијални корисник ових средстава јављају се задужбине чији се циљ односи на задовољавање потреба у области културе. Круг корисника задужбине може бити различите ширине. У ком случају ће се подразумевати да задужбина задовољава културне потребе грађана на одређеном подручју, није прецизирано, као ни критеријуми за утврђивање да ли својом активношћу она то чини. Следи да и приватне задужбине које делују у области културе имају могућност финансијске потпоре из државног буџета. Услов који се односи на петогодишњи извештај је оправдан и целисходан, јер ограничава кориснике средстава на задужбине чији је рад доказан и потврђен, а квалитет рада и друштвени допринос мерљив. Стратешки развојни план, с друге стране, није документ који је карактеристичан за задужбине. Стратешки развој по правилу означава унапређење концепта активности и ширење пословних процеса. Циљеви појединих традиционалних задужбина су важни, али су тако формулисани да не дају простора за

---

<sup>411</sup> Закон о култури, *Сл. гласник РС*, бр. 72 од 3. септембра 2009, 13 од 19. фебруара 2016, 30 од 23. марта 2016 - исправке, 6 од 24. јануара 2020, 47 од 10. маја 2021, 78 од 3. августа 2021. (За овај закон ће у наставку рада у напоменама бити коришћена скраћеница Закон о култури).

<sup>412</sup> Чл. 73 Закон о култури.

<sup>413</sup> Чл. 77 Закон о култури.

стратешки развој или је он непотребан, осим када је у питању споредна делатност.<sup>414</sup> У том смислу, сматрамо да би захтев за достављање Статута и Плана рада задужбине у случају аплицирања на конкурсе за пројекте који се финансирају из буџета Републике Србије био много адекватнији.

Овај вид финансијске помоћи задужбинама може се сагледати са два аспекта. Неспорно је похвална иницијатива Министарства да обезбеди правни основ да се укључи у подупирање рада задужбина. С друге стране, прописани начин није доследан у опредељењу државе за нормативним системом регулисања задужбина. Уопштено постављени критеријуми укључују дискрециону оцену државног органа које задужбине у бољој мери „задовољавају друштвене потребе грађана“ и на основу петогодишњег извештаја о раду и „стратешког развојног плана“ одлуку о томе којој задужбини ће бити потпомогнуто деловање и у ком сегменту (финансирању текућих расхода или програмском). Некохерентност правног регулисања задужбинарства доводи до тога да и добри примери подстицаја буду подвргнути преиспитивању.

Посебну пажњу у овом закону привлачи издвајање Задужбине Илије Коларца, Вукове задужбина и Задужбине Доситеј Обрадовић, које, поред Српске академије наука и уметности, Матице српске, Српске књижевне задруге, Културно-просветне заједнице Србије, уживају посебну бригу. Не спорећи значај ових задужбина, остаје нејасан критеријум на основу кога су баш оне добиле бенефицирани положај. Статус Српске академије наука и уметности, Матице српске и Српске књижевне задруге утврђен је законима о овим установама, па је њихово издвајање утемељено и оправдано нарочитим значајем који због свог деловања и трајања завређују. Основ за давање посебног статуса трима задужбинама наведен је у самом закону у делу који се односи на општи интерес у култури који обухвата : „програме и пројекте установа културе, удружења у култури и других субјеката у култури који својим квалитетом доприносе развоју културе и уметности“<sup>415</sup>. Законодавац је, дакле, изричитом

---

<sup>414</sup> Нпр. Статут Задужбине Милоша Црњанског (чл. 2) : „Циљ Задужбине је да трајно чува успомену на Милоша Црњанског, шири његово књижевно дело, подстиче књижевно стваралаштво додељујући „Награду Милоша Црњанског“ писцу за прву објављену књигу из књижевних области у којима се огледао Црњански (роман, приповетка, поезија, драма, есеј, путопис) и Награду „Стражилово“ – Награда Задужбине Милоша Црњанског студенту књижевности за најбољи рад или магистарску тезу о делу Милоша Црњанског који препоруче одговарајући одсеци за књижевност са Филолошког и Филозофског факултета Универзитета у Београду.

Задужбина ће исто тако неговати и помагати све врсте књижевних и научних радова о животу и делу Милоша Црњанског“.

<https://www.mcrnjanski.rs/index.php?str=all.php&sir=sira&sub1=3&sub2=4&lang=cyr>, април 2022.

<sup>415</sup> Чл. 6 тачка 13 Закон о култури.

одредбом издвојио ове три задужбине мада је наведено законско упориште за овакав поступак општег типа и испуњавају га и остале задужбине чији су циљеви усмерени на културу (Задужбина Иве Андрића, Задужбина Десанке Максимовић, Задужбина Милоша Црњанског итд.). Иако је допринос ових задужбина српској култури неспоран, не види се основ по коме су ове три задужбине добиле посебан статус, а друге, које се ни по једној заједничкој карактеристици задужбина у култури не разликују од њих, нису. Задужбина Илије Коларца стекла је статус установе културе од посебног значаја,<sup>416</sup> па би то евентуално, могао бити основ за њено издвајање, док код друге две то није случај. Учешће државе у оснивању и раду друге две задужбине које су у повлашћеном положају у складу са Законом о култури је неспоран, али оне нису једине задужбине у Србији са обележјима јавне задужбине, па овај основ такође отпада.

Законодавац прописује јавност рада само за задужбине са општекорисним циљем. Оне су обавезне да годишњи извештај о раду учине доступним јавности, објављивањем путем интернета, публикације или на други погодан начин.<sup>417</sup> Овај вид надзора над задужбинама није предвиђен за приватне задужбине.

Досадашња анализа односила се на правни положај задужбина које су активне у пуном обиму. Међутим у правној традицији задужбинарства у Србији постоји и период дисконтинуитета када је због интервенција државе велики број задужбина остао без имовине; на тај начин је овим задужбинама било онемогућено делање. У наставку рада бавићемо се правним положајем задужбина којима је имовина одузета после Другог светског рата па нису могле бити активне, али су формалноправно егзистирале, односно имале активни статус.

---

<sup>416</sup> Одлука о стицању статуса установе културе од националног значаја, *Сл. гласник РС*, број 41/2013.

<https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2013/41/1/reg> фебруар 2022.

<sup>417</sup> Чл. 8 ЗЗФ.

## IV Правни положај задужбина којима је након Другог светског рата одузета имовина

### 1. Карактер права својине на задужбинској имовини

Задужбинарство представља специфичан облик грађанскоправних односа. Оно у себи садржи приватноправну компоненту, која се огледа у приватној имовини коју је оснивач посветио за остварење друштвенокорисног циља који представља јавноправни елемент.<sup>418</sup> Посматрајући са аспекта ангажовања приватне имовине за рад задужбина, несумњиво је да она спада у грађанскоправна лица. Узимајући у обзир циљ задужбине који је заједнички, општедруштвени користан, а не приватни циљ (изузимајући приватне задужбине) могло би се доћи и до супротног закључка.<sup>419</sup> Правна природа задужбине огледа се у сврси задужбине, али се у њој не исцрпљује. Смисао задужбине огледа се у друштвеној корисности циља задужбине и то даје специфичност овом грађанскоправном институту.

Имајући у виду одређења својине у теорији и пракси и специфичности установе задужбина оправдано је питање својинског карактера задужбинске имовине.

С једне стране, на задужбину имовину преноси и циљ јој одређује, приватно лице својом слободном вољом. Имовином се управља по вољи приватног лица, оснивача задужбине. Самим тим, преласком у имовину задужбине она не мења својински карактер – била је и остала приватна.<sup>420</sup> Са изнетог полазишта јасно произлази да задужбине спадају у грађанскоправна лица, па је њихова имовина по свом правном статусу изједначена са имовином у својини грађана.<sup>421</sup>

Уколико се пак питање карактера својине на задужбинској имовини посматра са аспекта функција својине, са пуно основа може се дати и другачији одговор. „Приватна својина изражава и штити појединачну приватну корист, док јавна обезбеђује јавне интересе“.<sup>422</sup> Стављање знака једнакости између приватне својине и

<sup>418</sup> М. Тороман (1993), *Правна природа задужбина и фондова*, 211.

<sup>419</sup> А. Гамс, Љ. Ђуровић, 120.

<sup>420</sup> М. Орлић, 165.

<sup>421</sup> Сергије Петровић, „Правни положај задужбине“, *Гласник адвокатске коморе у А.П. Војводини*, бр. 2/1959, 14.

<sup>422</sup> Рајко Јелић, „Јавна својина и сродни облици: сличности и разлике“, *Правни живот*, бр. 10/2014, 379.

својине задужбина са општекорисним циљем не би било потпуно прецизно. У вези са задужбином увек је реч о циљевима који нису срачунати на увећање капитала или задовољавање било којих других потреба ранијег власника, већ о друштвенокорисним<sup>423</sup> оправданим циљевима који су, у економском смислу, потпуно изван његових интереса. Оснивач је одредио само општи циљ, али он у највећем броју случајева више не управља том имовином. Имовином управљају друга лица (органи), на начин који ће обезбедити остварење општекорисног, а не личног циља.<sup>424</sup> Ни са овог аспекта, са позиције неспорног права власника да управља имовином, имовина задужбине не би се могла окарактерисати као приватна. Располагање је основно овлашћење сваког приватног власника. Такво овлашћење немају ни ранији власник (јер је већ извршио располагање и своју приватну имовину трајно одвојио од онога што је наменио задужбини, да буде њена имовина) ни лица која управљају задужбином, јер је то изван њихових надлежности. У складу са правном природом задужбине они својим располагањем, односно управљањем, служе општем интересу, односно циљу с којим је основана задужбина. Својину на задужбини као правном лицу нема нико, а задужбина је титулар права својине на имовини која је ограничена циљем задужбине. Дакле, суштина овог правног лица налази се у одговору коме та имовина служи, а не чија је.<sup>425</sup> Титулар права својине нема корист од економског добра чији је власник. Корист уживају бенефицијари. У зависности од циља задужбине бенефицијар може бити било ко или само онај ко испуњава услове одређене циљем. Бенефицијарима могу бити сви циљем одређени субјекти у чијем интересу је задужбина основана, али они нису власници него корисници имовине. Код права својине власник присваја и користи ствар у сопственом интересу. Код задужбине она управља стварима у интересу бенефицијара који присвајају корист од тих ствари.<sup>426</sup> Својина чији је титулар задужбина, дакле, „није ништа друго до конструкција која треба да овај циљ поседује на правно угодан начин, без икакве практичне реалности за његов субјект.“<sup>427</sup>

Српски грађански законик у глави која се односи на право својине прописује: „Све ствари, добра и права, која Србину припадају, јесу његова својина или сопственост, које ће рећи, да је сваки Србин савршени господар од својих добара, тако,

---

<sup>423</sup> Чак и када је он ограничен на уски круг бенефицијара породичне задужбине.

<sup>424</sup> С. Петровић, 15.

<sup>425</sup> С. Бунчић (1998), *Задужбина...*, 175–177.

<sup>426</sup> М. Орлић, 118.

<sup>427</sup> Р. Јеринг, 205.



да је он властан, ова по својој вољи уживати, с њима по вољи располагати, и свакога отуда искључити, наравно по пропису закона.“<sup>428</sup> У Закону о задужбинама из 1912. године се наводи: „Имање, којим је задужбина заснована припада њој, а не може се сматрати као државно имање...“<sup>429</sup> Уредба о управи имовином задужбина из 1925. прописује: „Имовина задужбине ослобођена је свих ограничења, којима се право слободног располагања (својина) спречава.“<sup>430</sup> Како се види, од самих почетака правног регулисања материје о задужбинама у Србији, задужбинска имовина је била њена приватна својина.

Након Другог светског рата позитивноправно законодавство је прошло кроз неколико идеолошко-правних решења о карактеру својине на имовини задужбина. Иако је Председништво Антифашистичке скупштине народног ослобођења Србије донело Одлуку о задужбинским управама<sup>431</sup>, која је указивала на разумевање значаја задужбина, став према њима се у кратком временском периоду променио. По успостављању комунистичке власти задужбинска имовина инкриминисана је као буржоаска када је потпала под удар национализације, експропријације и аграрних реформи.<sup>432</sup> Революционарним законима којим су извршена одузимања свих значајнијих средства за производњу, имовина капиталиста и велепоседника, конституисани су нови својински односи и извршене суштинске промене у друштву. „Општенародна имовина“<sup>433</sup> која припада држави није представљала посебан облик својине. „Држава је веома јасно, означена не као власник, већ само као поседник, што је, садржински, квалитетно различит однос.“<sup>434</sup> Сама држава се, до увођења самоуправљања 1949. године, налази у периоду конституисања, па овај период карактерише одлучан обрачун са дотадашњим носиоцима права својине и стварање услова за настајање нових државносвојинских односа.<sup>435</sup> Дакле, имовина која се

---

<sup>428</sup> Чл. 211 Грађански законик за Краљевину Србију (текст Закона од 11. марта 1844. године, са изменама и допунама)

[https://www.harmonius.org/sr/pravni-izvori/jugoistocna-evropa/privatno-pravo/srbija/Srpski\\_gradjanski\\_zakonik\\_1844.pdf](https://www.harmonius.org/sr/pravni-izvori/jugoistocna-evropa/privatno-pravo/srbija/Srpski_gradjanski_zakonik_1844.pdf).

<sup>429</sup> Чл. 7 Закона о задужбинама из 1912.

<sup>430</sup> Чл. 1 Уредбе из 1925.

<sup>431</sup> Одлука о задужбинским управама, *Сл. гласник Србије*, бр. 3/45, 20.

<sup>432</sup> З. Аврамовић, 38.

<sup>433</sup> Чл. 14 Устав Федеративне Народне Републике Југославије, донет 31. јануара 1946. године [http://www.arhivyu.gov.rs/active/sr-latin/home/glavna\\_navigacija/leksikon\\_jugoslavije/konstitutivni\\_akti\\_jugoslavije/ustav\\_fnrj.html](http://www.arhivyu.gov.rs/active/sr-latin/home/glavna_navigacija/leksikon_jugoslavije/konstitutivni_akti_jugoslavije/ustav_fnrj.html) новембар 2021. године. (За овај устав ће у наставку рада у напоменама бити коришћена скраћеница: Устав ФНРЈ из 1946. године).

<sup>434</sup> Вуксан Лакићевић, *Друштвена својина у теорији и пракси*, Нови Сад 1985, 32.

<sup>435</sup> *Ibid.*

прописима о конфискацији, аграрној реформи и национализацији, донетим непосредно после рата, нашла „у рукама државе“<sup>436</sup> није имала облик државне својине, већ општенародне имовине. Тек Уставни закон из 1953. године институционализовао је друштвену својину дефинишући њена битна обележја. Ипак, трансформација својине представљала је „дуг и противуречан процес, при чему се уставна начела и законске одредбе јављају само као његове значајне, неопходне претпоставке.“<sup>437</sup> У Уставу Социјалистичке Федеративне Републике Југославије<sup>438</sup> из 1963. године у уводном делу се наводи: „...сваки облик расподеле који - у виду бирократске самовоље и привилегија заснованих на монополистичком положају, или у виду приватно сопственичке себичности и партикуларизма - изопачава друштвене односе засноване на оваквом положају човека, супротан је појединачним и општим интересима човека и друштвено-економском и политичком систему утврђеном у овом уставу“. Карактеристика наведеног послератног периода је свакако „кретање према монолитности својинских односа.“<sup>439</sup> Даљим дефинисањем друштвеног уређења остали облици својине били су маргинализовани прописивањем<sup>440</sup> њиховог незнатног обима и домашаја, а друштвена својина је концептуално разрађивана.

У складу са одредбама Устава СФРЈ из 1963. и Устава Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1974. године доминантан својински облик је друштвена својина заснована на раду као основу присвајања. У оквиру несвојинског концепта друштвене својине усвојено је становиште да је она својина у економском смислу, али не и у правном смислу, односно да није право својине. Чињеница да представља присвајање по основу рада искључивала је њен настанак присвајањем на својинскоправној основи.<sup>441</sup> „Својински садржај друштвене својине и „право друштвене својине“ – нису синоними, нису појмови истог садржаја. Право рада не може имати карактер права својине. Другим речима, ако друштвену својину конституишемо као право својине, морамо елиминисати право рада средствима у

---

<sup>436</sup> Чл. 14 Устава ФНРЈ из 1946. године.

<sup>437</sup> В. Лакићевић, (1985), 34.

<sup>438</sup> Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1963. године <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/04/Ustav-SFRJ-iz-1963.pdf> (За овај устав ће у наставку рада у напоменама бити коришћена скраћеница: Устава СФРЈ 1963.).

<sup>439</sup> Вуксан Лакићевић, „Друштвена својина: развој и актуелни концепт“, *Право теорија и пракса*, бр. 1/1989, 28.

<sup>440</sup> Чл. 64 и 68 Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1974. године <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/04/Ustav-SFRJ-iz-1974.pdf> . (За овај устав ће у наставку рада у напоменама бити коришћена скраћеница: Устава СФРЈ 1974.).

<sup>441</sup> Алојзил Финжгар, „Друштвена својина и уставни амандмани“, *Правни живот*, вол. 38, бр. 4/1988, 540.

друштвеној својини.<sup>442</sup> Једно од основних обележја друштвене својине је да имовина припада целој друштвеној заједници. Имовина у својини задужбина нема ово обележје јер се употребљава са тачно одређеним циљем и у корист ужег круга одредивих лица, бенефицијара. Из овога следи да имовина задужбина не може бити друштвена својина, осим деперсонализованих задужбина које по својој намени припадају свима (мостови, споменици...<sup>443</sup>).

У другој половини двадесетог века постојале су и иницијативе за утврђивање посебног облика својине када је реч о овим правним лицима. Било је мишљења да приватна својина на имовини задужбина није класичан израз тог облика својине. Аргументација за овакав став нађена је у чињеници да задужбина остварује приходе ради остварења непривредних циљева. Њену будућу функцију одређује оснивач чиме је она, као нови власник лишена слободног управљања. „Околност да је својина задужбине преузета и да није по свом карактеру профитабилна, довољна је да је одредимо као задужбинску својину.“<sup>444</sup> На састанку који је одржан у Вуковој задужбини 22. јуна 1990. године на коме су учествовали представници Вукове задужбине, Матице српске, Универзитета у Београду, Задужбине Иве Андрића, Задужбине Милош Црњански, Задужбине Виде Поповић, Задужбине Влајка Калинића, Фондације „Драгојло Дудић“, Републичког секретаријата за културу, Института за упоредно право, Фонда „Тесла“, Културно-просветне заједнице Србије, Фондације „Споменица солидарности,“ предложено је да се Уставним комисијама Скупштине СР Србије и Скупштине СФРЈ достави предлог – захтев да се у Уставу утврди облик задужбинска својина.<sup>445</sup> Ипак, до предложених промена није дошло и задужбинска својина није прихваћена као посебан облик.

---

<sup>442</sup> Вуксан Лакићевић, „Друштвена својина и правни систем“, *Право теорија и пракса*, бр. 9/1988, 28.

<sup>443</sup> С. Петровић, 14.

<sup>444</sup> З. Аврамовић, 39.

<sup>445</sup> Белешка са састанка одржаног у Вуковој задужбини 22. јуна 1990. године (копија), белешку сачинила Десанка Латковић, стручни сарадник у Вуковој задужбини, Архива управника послова Матице српске, фасцикла Задужбине.

### *1.1 Карактер својине задужбина и прописи о одузимању имовине након Другог светског рата*

Изнета опречна становишта у погледу својинског карактера задужбинске имовине отварају значајна питања како за утврђивање титулара те имовине, тако и за анализу поступака одузимања задужбинске имовине после Другог светског рата, а на крају и процес реституције. Ако се прихвати становиште да имовина задужбине, посматрано према својим функцијама, нема карактер приватне својине, тада она никако није могла пасти под удар национализације, јер национализована је само приватна својина. Ако се пак прихвати гледиште да је задужбинска имовина приватна, национализација је била у складу са тада важећим прописима. И за једно и за друго изнето становиште постоје аргументи.

Поједини аутори заступају мишљење да је приступ према коме је задужбинарска имовина у ствари приватна, те да потпада под удар национализације, својствен административном социјализму, као и да у систему самоуправљања (у том периоду декларативно доминантног система) нема тако оштрих граница између сфере друштвених интереса и циљева, с једне, и сфере појединачних интереса, с друге стране. Из изнетог следи закључак да задужбине могу постојати у складу са самоуправним системом, те да се посматрано са аспекта својине њихова имовина пре може окарактерисати као општенародна него као приватна.<sup>446</sup> И поред изнетих аргумената, заузет је начелан став да имовину задужбине треба третирати као приватну својину. Пошто „задужбине ни једном одредбом Закона о национализацији нису изузете од национализације”<sup>447</sup>, имовина задужбина пала је под њен удар.

Имовина је задужбинама одузета као последица промене политичких снага и новог друштвеног уређења. Први послератни Устав, иако је јасно указао на промене у структури својинских односа, много мање инсистира на њиховој јединствености.<sup>448</sup> Поред општенародне имовине зајемчује и задружну, али и приватну својину, иако је она ограниченог обима и функција. Токови друштвеног развитка сузили су приватну својину у уске оквире да би мерама економске политике она престала да постоји.<sup>449</sup> Принудно одузимање имовине од приватних власника извршено је законима и она је

---

<sup>446</sup> М. Орлић, 170.

<sup>447</sup> С. Петровић, 15.

<sup>448</sup> За разлику од каснијих Устава СФРЈ из 1963. и Устава СФРЈ из 1974. године.

<sup>449</sup> В. Лакићевић (1989) 23.

пренета у руке државе. Нови својински односи конституисани на основу Устава од 1946. године имали су изразити државно-својински карактер.<sup>450</sup> Закон о аграрној реформи и колонизацији<sup>451</sup>, као и Закон о аграрној реформи и унутрашњој колонизацији<sup>452</sup> предвиђали су одузимање пољопривредних добара свих врста задужбина у циљу стварања земљишног фонда за додељивање земље земљорадницима који немају земље или је имају недовољно, као и ради стварања или допуњавања великих државних огледних пољопривредних добара.

Закон о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта<sup>453</sup> за предмет је имао регулисање национализације стамбених и пословних зграда, те њихову трансформацију у друштвену својину. Која имовина ће бити предмет национализације одређивано је на основу два критеријума: објективног који се односи на предмет национализације и субјективног који се односи на носиоца права својине на дан ступања закона на снагу.<sup>454</sup> Грађанскоправна лица су могла стицати и имати у својини само пословне зграде и пословне просторије, које служе искључиво њиховој дозвољеној делатности<sup>455</sup>, док су им остале непокретности одузете. Закон је категоричном одузимању непокретности супротставио правило да одређена категорија грађана може имати својину на пословним зградама за бављење привредном делатношћу. Та категорија грађана могла је стицати ово право у ограниченом обиму и након ступања на снагу овог закона.<sup>456</sup> Ако нека непокретност не служи непосредно вршењу делатности, простом употребом у натуралном облику, сматрало се да има најамни карактер.<sup>457</sup> Како су приходи задужбине остваривани прибирањем плодова, приходом од најма непокретности, оне су национализоване. Иако задужбине нису

---

<sup>450</sup> Вуксан Лакићевић, *Класно-политичка суштина успостављања и заштите друштвене својине*, [докторска теза], Нови Сад 1979, 28 и 32.

<sup>451</sup> Закон о аграрној реформи и колонизацији *Сл. лист ДФЈ*, бр. 64/45, *Сл. лист ФНРЈ* бр. 16/46 - обавезно тумачење, 24/46, 99/46 - обавезно тумачење, 101/47, 105/48, 4/51 - др. одлука, 19/51 - обавезно тумачење, 42 и 43/51 - испр. обавезног тумачења, 21/56, 52/57 - др. закон и 55/57 и *Сл. лист СФРЈ*, бр. 10/65.

<sup>452</sup> Закон о аграрној реформи и унутрашњој колонизацији *Сл. гласник НРС*, бр. 5/48, 11/49 и 34/56.

<sup>453</sup> Закон о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 52/58, 3/59 - испр., 24/59, 24/61 и 1/63, и *Сл. лист СФРЈ*, бр. 30/67 - одлука УСЈ и 32/68 - др. Закон.

<sup>454</sup> Љубомир Вагнер, „Апсолутна надлежност редовних парничних судова за расправљање својинских односа у поступку национализације и изузимања од национализације“, *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, бр. 7/1959, 4.

<sup>455</sup> Чл. 3 Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта.

<sup>456</sup> Љупчо К. Миrowsки, „Решавање питања „нове национализације“ пословних зграда и просторија“, *Правни живот*, бр. 2/1976, 27.

<sup>457</sup> „Институција задужбина у СР Србији, материјал Републичког секретаријата за образовање науку и културу Србије прихваћен на седници Просветно-културног већа Скупштине Социјалистичке Републике Србије 20. марта 1970. године у Београду“, *Културни живот*, бр. 7/170, 754.

користиле средства остварена најмом за увећавање прихода задужбине, већ за остваривање општекорисног циља, њима је одузимана имовина, па закључујемо да је став власти према задужбинама био негативан из разлога што су сматране реликтом другачијег друштвеног уређења са којим се принципијелно требало обрачунати.

Основни закон о експропријацији,<sup>458</sup> донет непосредно по ослобођењу земље, био је правни основ за одузимање непокретне имовине и права на њој ради извођења корисних радова у општем интересу, за сврхе друштвено-економског и културног подизања и развоја народа. Поступком експропријације имовина приватног власника без његове воље, интервенцијом државе, прелази у друштвену својину. Као последица несвеобухватног, несистемског регулисања овог поступка дошло је до произвољности органа у спровођењу поступка, неуједначености у начину утврђивања накнаде, а тиме и правне несигурности. Каснијим Законом о експропријацији из 1957. године,<sup>459</sup> донетим у измењеним друштвеним околностима и промењеној државној организацији, нормиране су одређене правне установе које претходе поступку експропријације као и начин за утврђивање општег интереса. Такође, дати су и јаснији критеријуми за одређивање накнаде за експроприсану имовину. Предмет експропријације биле су непокретности у приватној својини физичких и правних лица. Да би подлегле експропријацији било је нужно претходно, са законским одредбама усклађено, утврђивање општег интереса за овај поступак. Доношење неке врсте стратешког плана од стране надлежног органа за инвестицију у општем интересу на ужој локацији на којој се налази предмет експропријације била је правна претпоставка за покретање овог поступка.<sup>460</sup> Нужно је посебно истаћи доследност у предмету одузимања имовине која је у приватној својини без изузетка, иако је код задужбина њена употреба скопчана са друштвенкорисним циљем у којем делују. Држава је експроприсану задужбинску имовину користила за циљеве који су имали исти карактер и пре извршеног одузимања. Дакле, нова власт је ове процесе вршила не водећи рачуна о циљу због којег је задужбина основана, односно чињеници „да се ради о друштвено корисним сврхама које би захтевале изузеће од оваквих мера, па су на тај начин погођени и корисници задужбина.“<sup>461</sup> У мањини је остало мишљење да задужбинску имовину у складу са њеним циљем, у општем интересу треба изједначити са општенародном

---

<sup>458</sup> Основни законом о експропријацији, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 28/47.

<sup>459</sup> Закон о експропријацији, *Сл. лист ФНРЈ*, бр.12/1957.

<sup>460</sup> Б. Радановић, „Нови закон о експропријацији“, *Нова администрација*, бр. 2/1957, 234–237.

<sup>461</sup> З. Виторовић–Умићевић, Б. Вукотић, 24.

имовином која има специјалну намену. Општенародна имовина тако не би могла бити експроприсана због чега би „корисник експропријације и власник имовине био један те исти правни субјекат.“<sup>462</sup>

Имовина задужбина нити једном одредбом ових закона није изузета од одузимања па је „правни субјективитет задужбина остао као испражњена форма, будући да без имовине, која је сада припадала другима и којом су управљали други, задужбине нису могле остварити своје циљеве.“<sup>463</sup> Запажамо да имовина задужбина Београдског универзитета и Српске академије наука и уметности, а коју су чинили станова и пословне зграде, није подлегла одузимању на основу наведених закона. У овим поступцима стало се на становиште да је имовина којом управљају институције науке и образовања које се финансирају из буџета већ друштвена својина.<sup>464</sup>

### *1.1.1 Задужбинарство у социјалистичком друштвеном уређењу*

У периоду након Другог светског рата, конституисањем нових друштвених и првенствено својинских односа, у односу на задужбине је успостављен битно другачији приступ од дотадашњег. У складу са карактеристикама владајућег система, у односу на задужбине изнети су одређени, у тим условима, значајни приговори. Прво, задужбине које имају за циљ унапређивање културних, образовних, социјалних, здравствених и других потреба једноставно не могу да се тичу било ког појединца, већ друштва.<sup>465</sup> Самим тим, задужбинама и задужбинарству је битно сужен простор, јер у датим околностима није било прихватљиво да се било ко, као појединац, сопственим средствима ангажује ради трајног утицања на решавање ових питања, што иначе и јесте сврха и циљ задужбине. Овај став се јасно огледа у начину на који је одузета имовина Београдском универзитету и Српској академији наука и уметности о чему ће касније бити више речи. Даље, наводи се други, веома уверљив разлог – приговор: у новонасталим односима, у друштву које се определило за изградњу социјализма, а то значи за умањивање па и елиминисање свих осетних социјалних разлика, не може бити људи који ће, легално, постати и бити власници обимних материјалних средстава,

---

<sup>462</sup> Вл. Д. Мартиновић, „Да ли је допуштена експропријација задужбинске имовине“, *Нова администрација*, бр. 3/1957, 354.

<sup>463</sup> В. Водинелић и сар., 8.

<sup>464</sup> „Институција задужбина у СР Србији, материјал Републичког секретаријата за образовање науку и културу Србије прихваћен на седници Просветно-културног већа Скупштине Социјалистичке Републике Србије 20. марта 1970. године у Београду“, 754.

<sup>465</sup> М. Орлић, 149.

богатства, капитала израженог у стварима или новцу. Они, једноставно, у датим условима не могу на легалан начин стећи капитал који би био основа за заснивање задужбине што укључује трајно ангажовање средстава за одређене друштвенкорисне сврхе.<sup>466</sup> Поред тога, у владајуће односе (идеологију) било је практично немогуће уклопити добротворство, један од основних мотива задужбинарства, јер би такав приступ истовремено оспорио способност државе да успешно решава социјална питања. Дакле, у новоуспостављеном систему полази се од претпоставке да појединци, објективно, на легалан начин не могу стећи материјална средства која би била основа за оснивање задужбине као установе са трајно одређеним друштвенкорисним циљем. Ипак, независно од изнетих схватања, задужбине су током свог овог периода остале као правни институти у правном систему Србије, иако је било покушаја да се докаже да су оне укинуге.<sup>467</sup>

## 2. Правно регулисање задужбина након Другог светског рата

Могућност оснивања задужбина поново се отвара доношењем Закона о наслеђивању 1955. године.<sup>468</sup> Овај пропис је предвиђао основ за оснивање нових задужбина тестаментом по одобрењу надлежног органа. Ипак, савезни закон није прописивао, односно именовао орган коме је дата ова надлежност. Након Уставних амандмана XX–XLII<sup>469</sup> надлежност у регулисању области наследног права прешла је на републике, па је у складу са овим променама донет нови Закон о наслеђивању<sup>470</sup>, али је исте године био усвојен и закон који је свеобухватно регулисао задужбине. Дакле, скоро двадесет година задужбине су се *de iure* могле оснивати, али *de facto* то није било могуће, јер прописи нису утврдили који орган даје одобрење које је у складу са прихваћеним концесионим системом било неопходно за њихово оснивање. У том периоду задужбине се спомињу и у Општем закону о факултетима и

---

<sup>466</sup> *Ibid*, 167

<sup>467</sup> Такав покушај, примерице, срећемо приликом одлучивања о заоставштини Рихарда Фелиха пред америчким судом у Њујорку наводи се у: Институција задужбина у СР Србији, материјал Републичког секретаријата за образовање науку и културу Србије прихваћен на седници Просветно-културног већа Скупштине Социјалистичке Републике Србије 20. марта 1970. године у Београду, 755.

<sup>468</sup> Чл. 87 Закона о наслеђивању, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 20/1955 и *Сл. лист СФРЈ*, бр. 19/1965 и 42/1965 (У даљем тексту напомена: Закон о наслеђивању из 1955.)

<sup>469</sup> Уставни амандмани XX–XLII, *Сл. лист СФРЈ*, бр. 29/71.

<sup>470</sup> Закон о наслеђивању, *Сл. гласник СРС*, бр.52/74

<http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/viewdoc?uuid=ca1d24d1-f807-4fc3-b26e-64465e1765a1> (У даљем тексту напомена: Закон о наслеђивању из 1974.)



универзитетима.<sup>471</sup> У складу са овим прописом предвиђено је да Универзитетска управа у оквиру својих надлежности управља имовином универзитетских задужбина, а управа факултета имовином задужбина које су поверене на управу факултету.<sup>472</sup> Дакле, Београдском универзитету и његовим факултетима је остављено право коришћења имовине задужбина којима су управљали, а која је тада била у друштвеној својини, док им је одузета имовина која је у земљишним књигама била уписана као приватна својина. Од овог принципа се одступило када је у питању национализација задужбинске имовине Српске академије наука и уметности. Комисија за национализацију је стала на становиште да „зграде самим тим што се налазе у својини Српске академије наука која је изједначена са државним установама, сматрају се општеном имовином. Околност да у земљишним књигама није уписано да ли су те зграде општеном имовина нема утицаја на одлуку...“<sup>473</sup> Према изнетом становишту Српска академија наука и уметности само управља зградама које су у стварности друштвена својина и самим тим не могу бити предмет национализације. Ипак, Српској академији наука задужбинска имовина није остављена на управљање, већ је узета без накнаде. Те су „...зграде прешле на управљање и искоришћавање општинским органима управљања на чијем се подручју налазе. Овакво подруштвљавање ове имовине спроведено је без накнаде и задужбинама је тиме смањена могућност постизања одређених циљева.“<sup>474</sup> Наведени примери говоре у прилог томе да је у новоуспостављеном послератном поретку однос према задужбинама био неодређен, а самим тим и нејасно регулисан.

У Србији је крајем 1958. године при Републичком секретаријату за образовање и културу било регистровано преко 753<sup>475</sup> задужбине, од чега је 43 основано по ослобођењу.<sup>476</sup> У новоосноване задужбине улазиле су и оне чије је оснивање прекинуо рат, па је поступак окончан по ослобођењу применом предратних прописа у складу са

---

<sup>471</sup> Закон о изменама и допуна Општег закона о универзитетима, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 23/60 [http://bg.ac.rs/files/sr/univerzitet/glasnik-zakoni/zbornik/knjiga1/1\\_323.pdf](http://bg.ac.rs/files/sr/univerzitet/glasnik-zakoni/zbornik/knjiga1/1_323.pdf)

<sup>472</sup> Подсећања ради, ова одредба се могла односити само на Београдски универзитет, јер је у години доношења закона тек основан Универзитет у Новом Саду.

<sup>473</sup> Закључак комисије за национализацију НОО Стари град Н. бр. 956/59 од 11. августа 1959. године. Према: М. Орлић, 232.

<sup>474</sup> Извештај САНУ од 10. новембра 1969. године према: Институција задужбина у СР Србији, материјал Републичког секретаријата за образовање науку и културу Србије прихваћен на седници Просветно-културног већа Скупштине Социјалистичке Републике Србије 20. марта 1970. године у Београду, 754.

<sup>475</sup> Број не обухвата задужбине са територија покрајина изузев задужбина којима управља Матица српска. Види прилог 1.

<sup>476</sup> Миролjub Савић, „Задужбине и фондације”, *Култура*, бр. 9/1970, 212–213.

Законом о неважности правних прописа донетих пре 6. априла 1941. године и за време непријатељске окупације<sup>477</sup>. Број задужбина, дакле, није био занемарљив, те је регулисање њиховог статуса било нужно.

До Закона о задужбинама, фондацијама и фондовима из 1972. правни положај задужбина није био јасан, нити је регулисан облик својине на средствима задужбина. Његовим доношењем отклоњене су недоумице, јер је закон предвиђао да се имовина задужбине може састојати од непокретних, покретних ствари и права у друштвеној својини (чл. 11 и чл. 12). За овакав став утемељење је нађено у њиховој друштвеној функцији. Узимајући у обзир циљ задужбине и њихов друштвени карактер који је „непосредније изражен него код неких радних организација“<sup>478</sup>, надлежни органи су их сматрали друштвеноправним лицима. Говорити о задужбинама као грађанскоправним лицима била би по мишљењу надлежних државних органа „фикција без икакве реалне основе за такву квалификацију.“<sup>479</sup> Аргументација да задужбине нису грађанскоправна лица може се у то време прочитати и у научним текстовима: „С обзиром на то што је по закону имовинска маса којом обављају делатност у друштвеној својини и што служе општедруштвеним, корисним циљевима“ узето је „да су она друштвено правна лица, чак и кад их оснивају физичка лица“.<sup>480</sup>

Осамдесетих година интензивирани су расправе о концепту друштвене својине. Наглашавајући противуречан карактер друштвене својине као сложене категорије указивано је на правце њеног развоја и нужност свеобухватне анализе друштвених односа ради њеног правилног разумевања.<sup>481</sup> Полазиште да је друштвена својина друштвени однос уређен правом, који има свој садржај и економске функције, али који није дефинитивно изграђен указивало је на неопходност њеног дограђивања у складу са развојем друштвених односа.<sup>482</sup> Како „сви историјски друштвени системи имају у својој битној основи одређени историјски облик својине“<sup>483</sup> закључујемо да је

---

<sup>477</sup> Закон о неважности правних прописа донетих пре 6. априла 1941. године и за време непријатељске окупације, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 86/46, 105/46, 96/47 - обавезно тумачење.

<sup>478</sup> „Институција задужбина у СР Србији“, материјал Републичког секретаријата за образовање науку и културу Србије прихваћен на седници Просветно-културног већа Скупштине Социјалистичке Републике Србије 20. марта 1970. године у Београду“, 759.

<sup>479</sup> *Ibid.* 759.

<sup>480</sup> А. Гамс, Љ. Ђуровић, 133.

<sup>481</sup> Радомир Стојановић, „О концепту друштвене својине по Уставу из 1974. године“, *Право*, бр. 5-6/88, 56–64.

<sup>482</sup> Вуксан Лакићевић, „Амандмани на устав СФРЈ – нека питања друштвене својине“, *Промене у Уставу СФРЈ, (Зборник са Саветовања о променама у Уставу СФРЈ)*, Нови Сад 1988, 30.

<sup>483</sup> Мирко Перовић, „Својина и социјалистичка друштвена својина“, *Правни живот*, бр. 2/88, 196.

друштвена својина била основа друштвено продукционих односа и њиховог развоја. Приговори уставном<sup>484</sup> одређењу друштвене својине односили су се на чињеницу да нису одређени облици њеног функционисања, нити укупност права и обавеза субјеката друштвене својине. Дакле, захтевано је изричито дефинисање друштвене својине у њеној својинској концепцији као битној основици продукционих односа, уместо њеног досадашњег разумевања у функцији права рада на друштвеним средствима.<sup>485</sup> Устав из 1974. године, како из његових одредаба следи, друштвеној својини одузима својство капитала, што је отклоњено тек Амандманима на Устав 1988. године.

Слободна воља оснивача да оснује задужбину била је Законом о задужбинама из 1972. године ограничена, јер је својом имовином оснивач могао располагати само у корист друштвеноправних лица. Имовина намењена оснивању задужбине (која је била у приватној својини оснивача) морала је прећи у други облик како би задужбина настала у складу са законом. Имовина постојећих задужбина је такође, у складу са одредбама Закона, морала бити трансформисана у друштвену, што је представљало посредно одузимање имовине.

Устав СФРЈ из 1974. године<sup>486</sup> је својом одредбом изричито предвиђао да грађанскоправна лица могу бити носиоци права својине на непокретности и другим стварима које служе остваривању заједничких интереса њихових чланова и циљева због којих су основани. Устав Социјалистичке Републике Србије из 1974. године<sup>487</sup> предвиђао је да грађанскоправна лица могу бити носиоци права својине на непокретности под условима и у границама одређених законом, које служе остварењу њихових заједничких интереса и циљева. Из поменутих одредаба недвосмислено произлази да оснивање задужбина није било несагласно са Уставом СФРЈ као ни Уставом СР Србије, мада ови највиши акти нису изричито уређивали питање задужбина. Устав СР Србије<sup>488</sup> гарантовао је грађанима право својине на предметима који служе њиховој личној потрошњи или задовољавању њихових културних и других личних потреба, право својине на стамбене зграде и станове који се могу користити и за стицање дохотка под законом одређеним условима. Устав (чл. 80) гарантује,

---

<sup>484</sup> Мисли се на Уставе СФРЈ из 1963. и 1974. године.

<sup>485</sup> М. Перовић, 194–196.

<sup>486</sup> Чл. 79 Устав СФРЈ из 1974. године.

<sup>487</sup> Чл. 79 Устав Социјалистичке Републике Србије из 1974. године, [https://digitalna.nb.rs/view/URN:NB:RS:SD\\_3F0B9AA81525A33BBB609181739FB1F4](https://digitalna.nb.rs/view/URN:NB:RS:SD_3F0B9AA81525A33BBB609181739FB1F4) (За овај устав ће у наставку рада у напоменама бити коришћена скраћеница: Устав СР Србије из 1974.)

<sup>488</sup> Чл. 78 Устав СР Србије из 1974.

зајемчује право својине земљорадницима (иако у ограниченом обиму). Устав утврђује (чл. 83) да грађани и грађанскоправна лица остварују право својине на непокретности и другим стварима у складу са њиховом природом и наменом и друштвеним интересом утврђеним законом. Анализом ових одредби Устава закључује се да не постоји сметња за оснивање задужбина средствима у приватној својини грађана. Надаље, задужбинама, као грађанскоправним лицима, било би тешко оспорити друштвени интерес с обзиром на општедруштвену корисност. Из наведених разлога иницирана је оцена уставности одредбе Закона о задужбинама из 1972. године која је предвиђала друштвену својину као искључиви облик средстава задужбина<sup>489</sup>.

Задужбине су у складу са чл. 1 оспореног Закона о задужбинама правна лица која се оснивају ради подстицања и помагања стваралаштва у науци, уметности и култури, помагања образовања, пружања социјалне заштите и помоћи и постизања опште корисних циљева. Уставни суд је разматрајући уставност одредбе чл. 11 овог закона којом је искључена могућност да задужбинска имовина буде приватна својина задужбина, оценио да је овом одредбом онемогућено оснивање задужбина у статусу грађанскоправних лица. Одлуком Уставног суда утврђено је да Устав не предвиђа могућност принудног преласка имовине грађана и грађанских лица у друштвену својину, те да је ова одредба у супротности са највишим правним актом државе. Оспорени закон је ограничио слободу воље оснивача задужбине, јер је прописао ограничење услед којег оснивач може својом имовином располагати само у корист друштвеноправних лица.<sup>490</sup> Промене које је Закон налагао затеченим задужбинама у односу на карактер њихових средстава био је један вид одузимања имовине без икакве накнаде и то свих ранијих права оснивача на имовину која је завештана. Ова одредба је била и у супротности са одредбом Закона о наслеђивању<sup>491</sup> којим се предвиђа да је располагање *mortis causa* у корист задужбине условљено добијањем одобрења за рад од надлежног органа, али без ограничења врстом и обликом својине.<sup>492</sup> Прописивање друштвене својине као искључивог облика предвиђеног законом о задужбинама представљало је својерсно подруштвљавање њихове имовине, с обзиром на то да је задужбина могла добити одобрење за рад од надлежног органа само уколико средства

---

<sup>489</sup> Чл. 11 Закона о задужбинама фондовима и фондацијама, *Сл. гласник СРС*, бр.48/72. гласи: „Средства задужбине, фондације и фонда су у друштвеној својини.“

<sup>490</sup> Одлука у предмету IV-389/87, од 9. 2. 1989. године, *Сл. гласник СРС*, број 12/89.

<sup>491</sup> Чл. 82 Закон о наслеђивању из 1974.

<sup>492</sup> З. Виторовић – Умићевић, Б. Вукотић, 28.

постану друштвена, иако је Уставом било гарантовано право приватне својине на непокретности и другим стварима које служе задовољавању интереса и циљева ради којих су основани. Као последица изнетог донет је 1989. године нови Закон о задужбинама, фондацијама и фондовима.

Изложени концепт нормирања облика својине на задужбинској имовини је у основи могао бити покушај уклапања задужбина у један другачији друштвени систем или, што је мање вероватно, разумевање јавноправне улоге циља као опредељујућег за његово одређивање. Као критеријум за сврставање задужбина у грађанскоправна или друштвеноправна лица у време административног социјализма је могао бити узет облик својине на имовини. Грађанскоправна лица су према тој подели она „у чијој имовини главну улогу има грађанска својина“<sup>493</sup> – друштвеноправна лица „она у чијој је имовини ангажована друштвена својина“<sup>494</sup>. У том смислу задужбине чија је имовина у друштвеној својини припадале би групи друштвеноправних лица. Међутим, могао се као критеријум за ову поделу узети и циљ правног лица. Непокретности и ствари у друштвеној својини припадале су целој друштвеној заједници, што није случај са задужбинском имовином, из чега следи да она не може бити друштвеноправно лице.<sup>495</sup> Ипак, изнета су и другачија мишљења: „С обзиром на то што је по закону имовинска маса којом обављају делатност у друштвеној својини и што служе општедруштвеним, корисним циљевима, логичније је узети да су она друштвеноправна лица, чак и када их оснивају физичка лица“.<sup>496</sup> Изнети разлози за разумевање задужбинске имовине као друштвене нису занемарљиви, посебно сагледавајући је са аспекта тренутка у коме је такво схватање изнето. Међутим, када се питање права својине разматра садржински, када се разматра питање титулара својине, она не може бити друштвена јер се код овог облика радило о присвајању на основу рада. Иако су задужбине осниване са циљем који има обележје општедруштвеног интереса или потреба, корист од ње имају бенефицијари под условима и на начин које је одредио оснивач. Друштвена заједница је имала правни интерес за постојање задужбина са општекорисним циљем, али имовина тих задужбина није могла припадати целој заједници, те није могло постојати никакво њено право на имовину задужбине.

---

<sup>493</sup> А. Гамс, Љ. Ђуровић, 120.

<sup>494</sup> *Ibid.*

<sup>495</sup> С. Петровић, 14.

<sup>496</sup> А. Гамс, Љ. Ђуровић, 133.

Закон о задужбинама, фондацијама и фондовима из 1989. године предвиђао је да имовина задужбина може бити у друштвеној и приватној својини. Средства која су уношена у имовину задужбине овом променом нису мењала карактер, остајала су друштвена или приватна својина задужбине. Ипак, закон је донет у периоду транзиције који је подразумевао системска решења за прелазак на тржишну привреду и у складу са тим својинску трансформацију.

### 3. Задужбинарство у периоду транзиције

#### 3.1 Процеси трансформације својинских односа

Након извршених крупних друштвених промена у периоду транзиције приступило се поновном успостављању друштвеног система на основама грађанског друштва, у чијој се основи налази приватна својина као основни својински облик. Успостављање новог друштвеног и економског поретка „налаже изградњу својинског система заснованог на загарантованој приватној својини“<sup>497</sup> који без приватизације и реституције нису били оствариви. Показало се да друштвена својина, као комплексан однос, није могла бити уређена правом, а да се при том сам концепт не доведе у питање, што је допринело сталном тражењу адекватних норми у чему је било доста лутања и не много успеха. Амандманима на Устав из 1974. године својина је окарактерисана као капитал. На тај начин она више није могла бити посматрана као општа категорија, већ је било нужно нормирати ко је њен власник.<sup>498</sup> Реституција, тј. враћање одузете имовине ранијим власницима, само је један од неопходних корака у укупном процесу трансформације друштвених односа. Трансформација својинских односа у процесу приватизације, након тога и реституције, отворила је значајна питања у вези са задужбинском имовином, титуларима права и другим важним темама задужбинарства. Са приватном својином као доминантним обликом својине, физичка лица добијају правни основ и могућност да значајније увећају своју имовину, чиме се стварају услови да се одлуче за оснивање задужбина, што је требало да буде додатни мотив да се правним регулисањем наведених, отворених питања охрабре будући задужбинари. Тема задужбинарства постепено поново постаје актуелна, заједно са

---

<sup>497</sup> Раденка Цветић, „Евиденција непокретности”, *Зборник Правног факултета у Новом Саду*, бр. 1–3/2003, 304.

<sup>498</sup> Вуксан Лакићевић, „Чиниоци који ограничавају својинску трансформацију“, *Право; теорија и пракса*, бр. 7–8/1998, 117.

реафирмацијом приватне својине и транзиционим процесима (који код нас, запажамо, трају неоправдано дуго).

Приватизација представља процес преласка имовине, односно капитала из јавне (државне) у приватну својину. Предмет приватизације су друштвени и државни капитал. Приватизација је у Србији почела 90-тих година прошлог века. Свеобухватан, општи Закон о враћању одузете имовине и обештећењу<sup>499</sup> донет је тек 2011. године, дакле две деценије након отпочињања процеса приватизације. Имовина која је одузета на основу прописа након Другог светског рата пренета је у општенародну, државну или друштвену својину. Самим тим она је кандидована да постане предмет приватизације, односно, предмет продаје од стране државе приватним власницима без обзира на њено порекло, иако је морала бити обухваћена прописима о реституцији тј. враћању одузете имовине ранијим власницима. Процес приватизације се одвијао, а да процес реституције није ни отпочео.<sup>500</sup> На терет одвијања процеса приватизације, који је извршен из неколико покушаја, изнете су многе критике. У поступку приватизације „значајно су редуковани и супституисани од стране разних псеудоструктура“<sup>501</sup> и закони тржишта и државно регулисање, што је у недостатку контроле „довело до деградације и грабешке трансформације својине...“<sup>502</sup> Без адекватне контроле она је скопчана са злоупотребама, без обзира на модел који се примењује и често је подсећала „на приче о првобитној акумулацији капитала на Западу.“<sup>503</sup> Поступак приватизације обухватао је и имовину која је одузета интервенцијом државе бившим власницима<sup>504</sup>

---

<sup>499</sup> Закон о враћању одузете имовине и обештећењу, *Сл. гласник РС*, бр.72/2011, 108/2013 и 142/2014.

<sup>500</sup> Јелена Веселинов, „Актуелна питања реституције у Србији“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 2/2016, 589.

<sup>501</sup> Веселинов Драшковић, „Институционални аспекти заблуда о државном регулисању у постсоцијалистичкој транзицији“, *Зборник радова са округлог стола „Држава и транзиција“*, Кикинда 1/2004, 106.

<sup>502</sup> *Ibid.*

<sup>503</sup> Павле Јовановић, „Успостављање основних претпоставки владавине права током транзиције ка демократији“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 1–3/2002, 18.

<sup>504</sup> О адекватности термина „бивши власник“ у складу са наведеним чланом 211 Српског грађанског законика и чл. 16 Општег имовинског законика за Књажевину Црну Гору исказано је и следеће мишљење: „... традиционално власник је властан свакога искључити из својине својих добара, односно ако нема воље није дужан ништа уступити другоме из свог имања. Из тога произлази да не постоји *бивши власник*, јер је онај који је од своје воље располагао својим имањем није више ни бивши, нити икакав власник.. [...] Поставља се питање како смо изгубили ту свест о друштвеној важности својине? Где је ишчезло схватање да је *свакије имање свето и неприкосновено* и да је *сваки Србин савршени господар од својих добара*? Откуда то да ми са лакоћом уносимо у своје најновије законодавство такве антиправне појмове као што је *бивши власник* и са лакоћом и мирне савести уређујемо продају имовине насилно одузете неправедним и неморалним законима.“ Ђурђе Нинковић, „Право својине у преднацрту Грађанског законика“, *Правни живот*, бр. 10/2015, 415–416.

након Другог светског рата.<sup>505</sup> На тај начин, дошло се у ситуацију да се кроз процес приватизације продаје имовина која је, у укупном процесу трансформације својинских односа, прихватајући јасно успостављена начела, морала бити предмет реституције и враћена ранијим власницима.

Приватизација и реституција се морају посматрати као део укупног процеса реформе својинских односа. Они су два дела једног истог процеса са, у основи, истим циљевима и истим садржајем. У свом основном концепту, ови процеси претпостављени су двома равноправним циљевима. Један је отклањање неправди учињених одузимањем имовине ранијим власницима интервенцијом државе у складу са успостављањем нових економских и политичких односа у друштву, а други, стварање услова за настајање тржишно оријентисаних привредних субјекта ради постизања већег степена економске стабилности.<sup>506</sup>

Посматрајући из аспекта наведених циљева Закон о враћању одузете имовине и обештећењу донет је са значајним закашњењем. Амандманима на Устав СФРЈ 1988. године и уклањањем граница права својине створени су услови и отворен је простор за поступак реституције задужбинске имовине. Каснија уставна решења још у већој мери оснажила су уставноправни концепт за спровођење поступка повраћаја одузете имовине. Држава се обавезала на реституцију, али је велик број проблема везаних за формулисање одредаба закона и њихово спровођење узрокован непостојањем консензуса у друштву о потреби његовог доношења<sup>507</sup>. Усвајање општег закона о враћању одузете имовине било је „пре резултат дивергентних притисака на законодавца, како споља (Европска унија) тако и изнутра (удружења заинтересованих лица са израженим материјалним интересом), него што је друштвени консензус о потреби да се у потпуности демонтира нетржишни модел самоуправне социјалистичке привреде, те да се успоставе основне претпоставке за изградњу тржишне привреде”.<sup>508</sup>

Закон о враћању одузете имовине и обештећењу (чл. 10) садржи одредбу према којој стицалац имовине који је, након подржављења имовине, у складу са законом стекао право својине, остаје власник и држалац ствари. Његова права су заштићена и

---

<sup>505</sup> Чл. 15 Закона о приватизацији, *Сл. гласник РС*, бр. 38/2001, 18/2003, 45/2005, 123/2007, 30/2010, 93/2012, 119/2012, 51/2014.

<sup>506</sup> Ј. Веселинов, (2016), 588.

<sup>507</sup> Ј. Веселинов, (2016), 589.

<sup>508</sup> Лука Батуран, „Економска анализа института права прече куповине у Закону о враћању одузете имовине и обештећењу”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 4/2015, 1962.



не смеју бити повређена. Овакав став је, на први поглед, у складу са принципом правичности једним од основних принципа, пре свега имовинског права. Међутим, има основа за констатацију да је ово својинско право, стечено противно управо истом принципу правичности, јер ако је било извесно да је одређена имовина одузета од ранијих власника и да треба (мора) бити предмет реституције, није било основа да се таква имовина још једном продаје новом власнику<sup>509</sup>. Повређен је принцип владавине права који је прокламован Уставом Републике Србије<sup>510</sup>. У моменту продаје држава је имала довољно сазнања да је имовина припадала другом, ранијем власнику. Такво сазнање имао је и нови стицалац, тачније њему је ова чињеница могла или морала бити позната. У таквим околностима ова имовина није могла бити предмет нове продаје, а да претходно не буде предмет реституције. Она се налазила у својини државе (државна или друштвена) само зато што један важан закон, којим се уређују питања повраћаја подржављене имовине, није донет, а могао је или је морао бити донет.<sup>511</sup>

„Посматрано са позиције права имамо следећу ситуацију: продавац-држава зна да није неспорни власник мада је њено власништво формално-правно унето у званичне евиденције; купац, неки други заинтересовани субјект, зна или би морао знати да купује имовину која је раније припадала другом власнику, у крајњој консеквенци зна да фактички купује имовину од власника чије се право својине основано може довести у питање. Другим речима, у конкретном случају, формално-правно, све је у складу са важећим правним прописима. Имовина која је предмет продаје уписана је у званичне евиденције као државна или друштвена, па се са тог аспекта ваљаност правног посла не може довести у питање. У стварности, ово је само привид.“<sup>512</sup> Овакав поступак продаје оправдано се може довести у питање и то са позиције важећег Устава. Устав Србије (члан 58) јемчи „мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона“ и утврђује да „право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне“. „Има основа за констатацију да је, приликом сваке продаје имовине која је припадала ранијим власницима, а која је могла или морала бити обухваћена процесом реституције, повређена цитирана одредба Устава. То значи да се

---

<sup>509</sup> J. Веселинов, (2016), 590.

<sup>510</sup> Чл. 3 Устава Републике Србије, *Сл. гласник РС*, 98/2006. и 115/2021. (У даљем тексту за овај устав ће се користити скраћеница: Устав из 2006.)

<sup>511</sup> J. Веселинов, (2016), 590.

<sup>512</sup> *Ibid.*

приватизација, односно продаја имовине ранијег власника, врши пре и потпуно независно од поступка реституције који би морао да претходи приватизацији или да са њом буде паралелан и истовремени процес.<sup>513</sup> Власници одузете имовине нису имали никаква овлашћења да правним радњама утичу на приватизацију ове имовине, иако је њихов правни интерес био несумњив. До доношења закона о реституцији није било правног основа да бивши власници спрече отуђење и друго располагање имовином, која би могла бити предмет реституције.

Пут ка демократском друштву подразумева „усвајање низа важних стандарда у области демократских установа, владавине права, људских права и пре свега, привредног живота.“<sup>514</sup> С обзиром на то да је Уставом из 2006. године укинута друштвена својина, па је Законом о задужбинама и фондацијама прописано да задужбинска имовина може бити искључиво у приватној својини, а имајући у виду да су сви прописи о национализацији стављени ван снаге, Закон о реституцији, уз све своје недостатке, отворио је могућност да се одузета имовина врати.

### *3.2 Реституција задужбинске имовине*

О значају задужбина и оправданости повраћаја имовине задужбинама постојала су опречна мишљења која су заступана седамдесетих година. У резолуцији Савезне скупштине о социјалној заштити истиче се важност задужбина у обезбеђивању финансијских средстава за социјалну заштиту на најширој друштвеној основи. Истиче се да треба јавно одати признање појединцима који за ове сврхе прилажу своју имовину и средства.<sup>515</sup> Ипак, сагласност о питању повраћаја имовине није постојала. Постојала су мишљења да је денационализација задужбинске имовине компликована и беспотребна. Према мишљењу Блаже Јовановића, тадашњег председника Уставног суда Југославије национализација није била неоправдана, јер су задужбине пре ње имале ужи карактер и смисао.<sup>516</sup> Насупрот оваквим гледиштима постојала су и она која су била усмерена на потребу преиспитивања овог питања. „У вези са овим првим делом аспекта можда би се могло поставити питање оправданости национализације имовине фондација, а нарочито оних које су се налазиле под управом самоуправних

---

<sup>513</sup> *Ibid.*

<sup>514</sup> П. Јовановић, 14.

<sup>515</sup> М. Орлић, 236.

<sup>516</sup> М. Орлић 239.

установа, као што су Академија, Универзитет и др.“<sup>517</sup> Напоследку, консензус о неопходности денационализације задужбинске имовине је постигнут, али је отпочињање процеса реституције у Србији био сложен и дуготрајан.

### *3.2.1 Историјски преглед законске регулативе о реституцији имовине*

Реституција имовине у Србији је у својим првим покушајима била делимична, јер није постојала законска регулатива која би на свеобухватан начин уредила овај поступак. Другим речима, реституција је била ограничена како по субјектима који су могли тражити враћање одузете имовине, тако и по врсти имовине која је била предмет враћања.

Међу првим реституционим законима били су закони који су се односили на повраћај имовине задругама. Приватна имовина задругара коју су они унели у задругу претапала се у задружну својину да би се уласком задруга под окриље пољопривредних комбината постепено изгубио идентитет тих задруга, а приватна и задружна својина постале друштвена својина. Законом о начину и условима враћања имовине стечене радом и пословањем задруга после 1. јула 1953. године<sup>518</sup> било је предвиђено враћање имовине, стечене радом и пословањем задруга после 1. јула 1953. године задругама и задругарима, односно њиховим правним следбеницима, која је услед статусних, односно организационих промена пренета без накнаде другим корисницима. Закон није дуго правно заживео. Престао је да важи 25. децембра 1996. године<sup>519</sup> када је донет нови Закон о задругама из 1996. године<sup>520</sup> који уређује питање права на реституцију и поступак враћања имовине задругама одредбама чланова 95–97 који су били основ за враћање задружне имовине.<sup>521</sup>

---

<sup>517</sup> Стање институције задужбине у СР Србији са предлогом мера, Републички секретаријат за образовање, науку и културу СР Србије, Београд март 1970. године, 24. Према: М. Орлић, 240.

<sup>518</sup> Закон о начину и условима враћања имовине стечене радом и пословањем задруга после 1. јула 1953. године, *Сл. гласник СРС*, бр. 46/90.

<sup>519</sup> *Сл. гласник РС*, бр. 52/96.

<sup>520</sup> Закон о задругама, *Сл. лист СРЈ*, бр. 41/96, 12/98 и *Сл. гласник РС*, бр. 34/2006.

<sup>521</sup> Поменути законем било је прописано да се имовина која је била у власништву задруга и задружних савеза, односно савеза задруга, после 1. јула 1953. године, а која је организационим, односно статусним променама или на други начин пренета без накнаде другим корисницима који нису задруге или задружни савези, врати задрузи исте врсте чија је имовина била, односно задружном савезу. Уколико такве задруге више није било, постојала је могућност враћања имовине оној задрузи која послује на подручју на коме је пословала задруга која је била власник имовине чији се повраћај тражи, односно задружном савезу који врши функцију савеза задруга чија је имовина била. Задруга је подносила захтев за враћање имовине правном лицу коме је имовина пренета без накнаде, односно његовом правном следбенику, који су уједно били и обвезници враћања имовине.

Поред поменутог Закона, 1991. године донет је Закон о начину и условима признавања права и враћању земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом због неизвршених обавеза из обавезног откупа пољопривредних производа<sup>522</sup>. Овим законом, са свега осамнаест чланова, било је предвиђено враћање одузетог земљишта ранијим сопственицима у својину –земљорадницима, односно њиховим правним следбеницима. О неспремности државе и недовољно разрађеном концепту да се отпочне са реституцијом ове имовине говори и веома дуг рок за подношење захтева ранијег сопственика прописан овим законом. Наиме, предвиђен је рок од (најкасније) десет година од дана ступања на снагу овог закона<sup>523</sup>.

Закон о планирању и изградњи од 5. маја 2003. године и каснијим изменама од 18. априла 2006. године<sup>524</sup> умногоме је битан за примену данас важећег Закона о враћању одузете имовине и обештећењу. Овде посебно упућујемо на одредбу члана 23. став 8. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу који прописује да бивши власник који је пренео право коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту нема право на враћање имовине или на обештећење. Наиме, одредбама члана 79. став 4. Закона о планирању и изградњи било је прописано да ће се на земљишту, које је одлуком јединице локалне самоуправе било одређено као градско грађевинско земљиште, које при томе, није приведено намени у целини или већим делом, а није чинило целину са јавним грађевинским земљиштем, на захтев ранијег сопственика, односно његовог правног следбеника, успоставити режим својине који је постојао пре ступања на снагу наведене одлуке. Наравно, ова одредба се односила само на „враћање” грађевинског земљишта под наведеним условима. Такође је неопходно напоменути и одредбу члана 84. став 1. Закона о планирању и изградњи која прописује да на неизграђеном осталом грађевинском земљишту право коришћења имају ранији сопственик, законски наследник, као и лица на која је ранији сопственик пренео право коришћења. Ставом 4. истог члана прописано је да је поменуто право коришћења у промету. Неизграђено грађевинско земљиште је било предмет располагања. Уколико

---

<sup>522</sup> Закон о начину и условима признавања права и враћању земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом због неизвршених обавеза из обавезног откупа пољопривредних производа, *Сл. гласник РС*, бр. 18/91, 20/92, 42/98.

<sup>523</sup> Чл. 3 Закона о начину и условима признавања права и враћању земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом због неизвршених обавеза из обавезног откупа пољопривредних производа.

<sup>524</sup> Закон о планирању и изградњи, *Сл. гласник РС*, бр. 47/03 и 34/06.

би се право коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту ставило у промет и пренело на неко треће лице, бивши власник не би могао да поднесе захтев за враћање имовине или обештећење. Веза између поменутих закона и даље постоји, поготово услед последњих измена Закона о планирању и изградњи<sup>525</sup>, а огледа се у институту конверзије права коришћења у право својине на грађевинском земљишту, условима и начину закупа грађевинског земљишта, легализацији бесправно саграђених објеката и сл.

И поред свих поменутих закона, који само делимично уређују питање реституције, први закон који даје назнаке једном озбиљнијем, свеобухватнијем приступу спровођења поступка реституције у Републици Србији јесте Закон о пријављивању и евидентирању одузете имовине, који је ступио на снагу 8. јуна 2005. године<sup>526</sup>. Закон је уређивао поступак пријављивања и евидентирања имовине која је на територији Републике Србије одузета без накнаде тржишне вредности или правичне накнаде, применом прописа и аката о национализацији, аграрној реформи, конфискацији, секвестрацији, експропријацији и других прописа који су донети и били у примени после 9. марта 1945. године. Пријава се подносила Републичкој дирекцији за имовину најкасније до 30. јуна 2006. године. Међутим, члан 3. Закона је изазивао поприличне нејасноће у пракси због недовољне правне прецизности. Наиме, поменути чланом било је прописано да пријаву одузете имовине подносе физичка лица којима је имовина одузета или њихови наследници, односно правни следбеници. Оваква формулација указује да су овлашћена лица за подношење пријаве само физичка лица, јер се правна лица не помињу. Правни следбеник је појам који указује на правног субјекта који преузима, односно ступа у права и обавезе свог претходника. Међутим, формулација о лицима која су овлашћена на подношење пријаве није довољно прецизна да би јасно произлазило која су то све лица. Каснијим, додатним појашњењима надлежних органа утврђено је да правна лица такође могу подносити пријаве. Поред ове непрецизности, односно правне нелогичности постоји још једна прописана чланом 8. Закона о пријављивању и евидентирању одузете имовине. Наиме, Закон је подношење пријаве означио као услов за подношење захтева за повраћај

---

<sup>525</sup> Закон о планирању и изградњи, *Сл. гласник РС*, бр. 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 – одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – одлука УС, 50/2013 – одлука УС, 98/2013 – одлука УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 - др. закон и 9/2020.

<sup>526</sup> Закон о пријављивању и евидентирању одузете имовине, *Сл. гласник РС*, бр. 45/2005 и 72/2011 - др. закон.

одузете имовине или обештећење у складу са *lex specialis*-ом. Другим речима, захтев за повраћај одузете имовине или обештећење по посебном закону, који тек треба да се донесе, моћи ће се поднети само уколико је претходно поднета пријава одузете имовине и то у року који је Закон одредио. На овај начин законодавац је будуће остваривање права по поднетом захтеву *lex specialis*-а условио претходним подношењем пријаве одузете имовине и то у преклузивном року. Ко није поднео пријаву у прописаном року, губио је право на подношење захтева за враћање одузете имовине или обештећење, иако то право никада није ни стекао. Законодавац, дакле, вишеструко условљава остваривање још непостојећег права које тек треба да се уреди посебним законом. Ова нелогичност је делимично отклоњена у члану 66 важећег Закона о враћању одузете имовине и обештећењу у коме се наводи да одредба члана 8 Закона о пријављивању и евидентирању одузете имовине престаје да важи даном ступања на снагу Закона. Међутим, иако је на овај начин престао правни живот одредбе члана 8 ранијег закона, и даље је остао на снази члан 9, којим се подношење захтева условљава ранијим подношењем пријаве одузете имовине и то у законом прописаном року. Такође, споран је и члан 41 важећег закона у чијем се ставу 3 наводи да право на подношење захтева имају сви бивши власници одузете имовине, њихови законски наследници или правни следбеници, без обзира да ли су поднели пријаву у складу са Законом о пријављивању и евидентирању одузете имовине. Пријава имовине у складу са тим законом подлежала је плаћању прописаних такси. Стављањем ван снаге одредбе о условљености поступка реституције пријавом имовине, могла би се довести у питање и оправданост за задржавања уплаћених средстава бивших власника на име пријаве. Важећи закон укида правни живот само поједине одредбе ранијег закона, остављајући правну снагу ранијем закону, укључујући и одредбу члана 9, с обзиром да не предвиђа да његовим ступањем на снагу престаје да важи ранији закон у целости, а при томе прописује да су овлашћени подносиоци захтева сви бивши власници одузете имовине, без обзира да ли су поднели пријаву по ранијем закону или не. Дакле, између поменутих закона постоји извесна контрадикторност. Уколико би претходни Закон био стављен ван снаге у целости, поставља се питање сврхе његовог доношења као и услова који је исти прописивао.

Крупан недостатак оваквог начина отпочињања поступка реституције био је временски раскорак између доношења Закона о евидентирању имовине која треба да буде обухваћена реституцијом и прописа који је коначно уредио овај поступак. Рок за

подношење пријаве имовине која треба да буде враћена био је 30. јун 2006. године. До доношења општег закона о реституцији прошло је пет година, а да никакво системско решење за спречавање располагања пријављеном имовином у међувремену није донето.<sup>527</sup> Нацрт закона о денационализацији из октобра 2007. године којим „настојала се постићи оптимална синергија у заштити природних својинских права бивших власника, уважавању стечених права трећих лица и одржавању макроекономске стабилности земље, са основним циљем да се неправда учињена према грађанима, као грешка наше прошлости, не исправља задуживањем будућих генерација већ да се подмири из реалних и већ постојећих ресурса, кроз натуралну реституцију грађевинског земљишта и других постојећих некретнина и кроз новчану репарацију путем државних обвезница“<sup>528</sup> није се нашао пред посланицима у Скупштини јер га техничка Влада маја 2007. године није усвојила.

Дирекција за имовину је бившим власницима издавала потврде о пријављивању имовине, али с обзиром на то да нису стекли никакво право, већ само утврдили правни интерес у неком будућем поступку није било инструмената за заштиту права или превенције отуђења у смислу забележбе у земљишним књигама.<sup>529</sup> Хипотетички посматрано, уколико би се претпоставило да сви постојећи власници објеката права на повраћај отуђе, униште или им умање вредност, а да се при том бившим титуларима права својине, који ће у реституцији бити легитимисани да

---

<sup>527</sup> Нацрт Закона о денационализацији из 2007. године (објављен у: *Heraticus*, Вол. VI 1/2008 Београд), који је касније повучен из процедуре, под несавесним располагањем предвиђа (чл. 14 став 1) да ће се свако располагање одузетом имовином после дана ступања на снагу Закона о пријављивању и евидентирању одузете имовине (8. јуна 2005. године), сматрати несавесним и утврђује се солидарна одговорност продавца и купца кориснику денационализације за овакво располагање. Истим чланом (став 3) се изузима имовина продата у поступку приватизације по Закону о приватизацији (*Сл. гласник РС*, бр. 38/2001, 18/2003 и 45/2005). Ове одредбе требале су да заштите располагање пријављеном имовином до доношења закона о реституцији, али истовремено да заштите раније савесне стицаоце. Ипак, није неосновано поставити питање савесног поступања и одговорности државе за располагање путем приватизације имовином која је могла бити предмет реституције, с обзиром на то да је Нацрт закона о денационализацији сачињен у јуну 2001. и мају 2002. године под окриљем Министарства правде. Нормирање приватизације и реституције као нужних процеса успостављања новог друштвеног система на основама грађанског друштва требало је и морало бити системски и синхроно, јер се они неизоставно узајамно покрећу. Разумљиво је да због стања у којем су се нашала предузећа у Србији није било времена за одлагање приватизације до комплексног решавања реституције, јер је она захтевала нормирања у складу са поштовањем начела правне државе и владавине права, али у складу са свеобухватним сагледавањем економских и других ефеката које ће произвести. Србија се и поред ових потешкоћа само обавезала на поступак реституције.

<sup>528</sup> Владимир Годоровић, „Актуелна питања Нацрта Закона о денационализацији”, *Правни живот*, том III, бр. 11/2007, 494.

<sup>529</sup> Ђурђе Нинковић, Предраг Дејановић, „Права власника одузете имовине” – Закон о пријављивању и евиденцији одузете имовине Републике Србије – Протокол 1. члана 1. Европске конвенције о људским правима и слободама – *Правни живот*, том III, бр. 11/2017, 538-539.

потражују повраћај ове имовине, не дају никаква права или овлашћења да таква располагања постојећих власника на законом прописан начин спрече, исход будућег закона би био прејудициран, прецизније речено, право бивших власника на повраћај било би ограничено на обештећење.<sup>530</sup> Међутим, без обзира на поменуте значајне недостатке у концепту, улога и значај доношења Закона о пријављивању и евидентирању одузете имовине лежи у обавезивању државе на спровођење поступка реституције који ће се детаљно уредити доношењем посебних закона, што је и уследило већ наредне године.

Уз све наведене недоумице регулисању поступка реституције, разматрање претходних питања и срачунавање ефеката<sup>531</sup> постављено је и питање јединственог нормирања поступка реституције. Рационалније решење јединствене легислативне концепције реституције која би пружала правну кохерентност материје која се уређује није прихваћено. Министарство правде је стало на становиште да би се имовина једне категорије бивших власника, конкретно цркве и верских заједница, могла вратити брже и једноставније, те да реституцију ове имовине треба регулисати посебним законом.<sup>532</sup>

### 3.2.2 *Реституција у нас*

Петнаест година након првог неуспелог покушаја доношења Закона о враћању православној цркви задужбина, легата, стамбених зграда и грађевинског земљишта 1991. године, донет је Закон о враћању (реституцији) имовине црквеним и верским заједницама<sup>533</sup> којим је уређен повраћај конфесионе имовине.<sup>534</sup> Законом се прописује враћање имовине која је одузета од цркава, верских заједница, као и њихових задужбина, без тржишне накнаде. Предмет враћања је земљиште (пољопривредно, грађевинско и шумско), стамбене и пословне зграде, станови и пословне просторије, као и покретне ствари од културног, историјског и уметничког значаја. Закон уређује

---

<sup>530</sup> *Ibid.* 541.

<sup>531</sup> Из износа који је остварен приватизацијом, држава је издвајала 5% за обештећење бивших власника. Процент је био исти без обзира на то колики део приватизоване имовине је стечен национализацијом. Види: Златко Стефановић, „Денационализација у Србији – хронологија обећања“, *Hereticus*, вол. II, бр. 4/2004 44.

<sup>532</sup> Владимир Тодоровић, „Денационализација у Србији – de lege ferenda“, *Hereticus*, вол. II, бр. 4/2004, 58–59.

<sup>533</sup> Закон о враћању (реституцији) имовине црквеним и верским заједницама, *Сл. гласник РС*, бр. 46/2006.

<sup>534</sup> Јелена Веселинов, „Реституција црквене имовине у бившим социјалистичким земљама“, *Зборник радова са конференције Државно-црквено право кроз векове*, 2019, 901.



услове поступка и начин реституције имовине црквама и верским заједницама, као и њиховим задужбинама и друштвима. Иако је у питању закон системског карактера за једну категорију субјеката, неопходно је указати да је овај *lex specialis* донет пет година пре општег закона о реституцији, што је изузетак да се од правила да се једна област прво нормира општим законом, да би се из општег, због оправданих специфичности издвојило нормирање посебног.<sup>535</sup>

Значај овог закона у укупном процесу враћања имовне бившим власницима јесте у образовању Дирекције за реституцију. Поступак (делимичне) реституције започео много раније, међутим, тек је код конфесионалне реституције први пут образован посебан државни орган који ће се бавити само реституцијом. Дирекција за реституцију је организационо конституисана почетком 2007. године, а ефективно почела са радом крајем исте године. Агенција за реституцију је 1. јануара 2012. године, сходно члану 63. став 2. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, преузела предмете, средства за рад, архиву и запослене из Дирекције за реституцију. На овај начин је Дирекција, кроз враћање одузете имовине црквама и верским заједницама, била творац нове, посебне, правне праксе у области својинско-правних односа.

Закон о враћању одузете имовине и обештећењу донет је 2011. године и уређује поступак реституције на општи, свеобухватан начин садржавајући како материјалноправне, тако и процесноправне одредбе.<sup>536</sup> Поједине одредбе закона, ипак, неспорно имају низ недостатака од којих су неке биле предмет иницијатива за оцену уставности. У првом реду то су одредбе које се односе на лица која су овлашћена да поднесу захтев за реституцију. Правним лицима - удружењима, установама и другим организацијама, која су била носиоци права својине на имовини одузетој од стране државе ускраћено је право да учествују у поступку реституције. Предлагачи предлога за оцену уставности сматрају да је ускраћивањем права овим правним лицима

---

<sup>535</sup> Јелена Веселинов, „Положај бивших власника у поступку реституције у Србији”, *Право-теорија и пракса*, вол. 34, бр. 1–3/2017, 5.

<sup>536</sup> Поред процесних закона за спровођење поступка реституције од веома великог значаја су и многи други закони чије се одредбе (материјалноправне) морају узети у обзир да би се све релевантне чињенице у току поступка реституције утврдили на потпун и правилан начин. То су: Закон о задужбинама и фондацијама, Закон о наслеђивању, Закон о рехабилитацији, Закон о културним добрима, Закон о планирању и изградњи, Закон о пољопривредном земљишту, Закон о основама својинскоправних односа, Закон о јавној својини, Закон о шумама, Закон о водама и многи други.

повређен члан Устава<sup>537</sup> којим се забрањује дискриминација.<sup>538</sup> Има мишљења да се у овом случају не ради о неуставној одредби, већ о правној празнини, па су се неки субјекти иако им је имовина одузета на основу прописа које предвиђа закон о реституцији нашли ван круга активно легитимисаних лица.<sup>539</sup> Тестаментарни наследници су још једна категорија којој је неоправдано ускраћено право на повраћај имовине признато Законом. Запажамо да овај приступ није у складу са нашим позитивноправним системом. Полазећи од основног принципа наследног права да свако може слободно располагати својом имовином тестаментарни наследници имају приоритет у односу на законске наследнике, јер тестамент представља последњу вољу оставиоца.<sup>540</sup> Закон о наслеђивању прописује два основа наслеђивања: законско и на основу завештања (тестамент).<sup>541</sup> Уставом Републике Србије (чл. 59) јемчи се право наслеђивања у складу са законом. Уставом (чл. 20 став 1) зајемчена права могу бити ограничена под условима и обиму утврђеном овим актом и то само ради задовољења уставне сврхе у демократском друштву, без задирања у суштину зајемченог права. Из изнетог недвосмислено произлази да не постоји правни основ и упориште у позитивном праву Србије за изузимање ове категорије бивших власника одузете имовине, већ је оно управо у супротности са њим.<sup>542</sup> За разлику од других правних лица или тестаментарних наследника којима законом није дато право активне

---

<sup>537</sup> Забрана дискриминације

Члан 21.

Пред Уставом и законом сви су једнаки.

Свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације.

Забрањена је свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета. Не сматрају се дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима.

<sup>538</sup> Предлог (иницијатива) за оцену уставности појединих одредби закона о враћању одузете имовине и обештећењу 06.10.2011. године, предлагачи: Лига за заштиту приватне својине и људских права из Београда и Удружење за обнову Трговачког фонда из Београда, <http://www.liga.org.rs/dokumenta.html>, 7–8.

Предлог (иницијатива) за оцену уставности појединих одредби закона о враћању одузете имовине и обештећењу упућен Уставном суду од предлагача: Матица српска и Задужбина Богдана Дунђерског, Задужбина Јована Грандафила, Задужбина Марије Грандафил, Задужбина др Милоша Бокшана, Задужбина Љубомира, Данице и Владана Лотића, Задужбина Милоша Димитријевића и жене му Марије Гавански, Задужбина Велимира и сина му Душана Бугарског, Задужбина Новака и Софије Голупски, Задужбина Габријеле Веселиновић, Задужбина Павла и Јулијане Јанковић, Задужбина Дафине Теодоровић и Задужбина Симе Ђорђевића, све под управом Матице српске. МС15-1010/02.10.2015, 5– 6.

<sup>539</sup> Ј. Веселинов, (2017), 8.

<sup>540</sup> *Ibid.*

<sup>541</sup> Чл. 2 Закона о наслеђивању из 1995.

<sup>542</sup> Ј. Веселинов, (2017), 9.

легитимације у поступку реституције, задужбини којој је одузета имовина, односно њеном правном следбенику законом је омогућено учешће у овом поступку. Правни положај задужбина у поступку реституције комплексан је и треба га сагледавати из више аспеката.

### *3.2.3 Правни положај задужбина у поступку реституције*

#### *3.2.3.1 Правни положај самосталних задужбина у поступку реституције*

Задужбине су биле активно легитимисани субјекат у поступку реституције по основу два закона. Имовина је црквеним задужбинама враћена у складу са Законом о враћању имовине црквама и верским заједницама, док су остале задужбине<sup>543</sup> право на учешће у поступку реституције имале по основу Закона о враћању одузете имовине и обештећењу<sup>544</sup>. Црквене задужбине су оне које је црква основала, а не оне које су јој дате на управљање. У неколико предмета у које смо имали увид, Управни суд одбија захтев за повраћај имовине задужбинама које су биле поверене на управљање Српској православној цркви (СПЦ) са аргументацијом да је тужилац световна задужбина. „Суд је нашао да нису основани наводи тужбе да се задужбина основана од стране физичког лица може сматрати задужбином цркве, јер је истој било поверено управљање задужбином, стога што одредбама Закона о враћању имовине црквама и верским заједницама није предвиђено да се квалификација задужбине врши према прописима цркве, односно верске заједнице, нити критеријум за квалификацију одређене задужбине као црквене или световне представља сврха, намена и циљеви ради којих је основана.“<sup>545</sup>; „Предметна задужбина се не би могла сматрати црквеном ни према одредбама Устава СПЦ имајући у виду да основна намена и циљ оснивања задужбина, није задовољавање потреба СПЦ или појединих њених саставних делова, већ потреба различитих категорија сиромашног становништва.“<sup>546</sup>; „Суд је нашао да нису основани наводи тужбе да се задужбина основана од стране физичког лица може сматрати задужбином цркве, јер је истој било поверено управљање задужбином...“<sup>547</sup>

---

<sup>543</sup> У даљем тексту се под задужбине мисли на задужбине као правна лица која су уређена законом о задужбинама.

<sup>544</sup> Чл. 5 Закона о враћању одузете имовине и обештећењу.

<sup>545</sup> Пресуда Управног суда – Одељење у Новом Саду III-2 У 11496/12 од 21.12.2012. године.

<sup>546</sup> Пресуда Управног суда – Одељење у Новом Саду III-2 У 8549/12 од 14.9.2012. године.

<sup>547</sup> Пресуда Управног суда – Одељење у Новом Саду III-7 У 8544/12 од 5.9.2012. године.

Поменути закони на основу којих задужбине траже повраћај одузете имовине, иако регулишу исту област, умногоме су неусклађени. Разлике су уочљиве и у материјалним и у процесним одредбама закона, па је правни положај задужбина био различит у зависности од тога ко им је оснивач, односно у складу са којим законом су остваривале право на повраћај имовине.

Према општем закону о реституцији изричитом правном нормом утврђено је да задужбине могу тражити повраћај само оне имовине која је одузета применом правних прописа из чл. 2, после 9. марта 1945. године. Реч је о *numerus clausus* побројаним прописима. Једино уколико је имовина задужбини одузета применом наведених прописа она има право да је потражује у поступку реституције. У супротном, захтев за повраћај имовине је био одбијен. Црквама и верским заједницама, односно њиховим задужбинама, како прописује *lex specialis*, враћа се и имовина одузета применом прописа о аграрној реформи, национализацији, секвестрацији и других прописа који су донесени и примењивани у периоду од 1945. године, али и „свим другим актима којима је вршено одузимање те имовине, без тржишне накнаде“<sup>548</sup>. Дакле, црквеним задужбинама је омогућено да као доказ о одузимању имовине приложе различите акте за које ће, затим, службена лица ценити да ли су били основ за одузимање имовине.<sup>549</sup> Означени временски периоду у коме је одузимање имовине (која се потражује у поступку) вршено, такође се разликује. *Lex specialis* прописује да је право повраћаја могуће остварити за имовину која је одузета од почетка 1945. године, а накнадно донети општи закон о реституцији за имовину одузету након 9. марта 1945. године. Нејасно је из ког разлога се законодавац определио да овако утврди почетно време од ког се рачуна поступак одузимања имовине, јер ни један значајан догађај у Србији није везан за 9. март 1945. године. Истовремено дискриминисана су лица која потражују отиману имовину пре наведеног датума. Пошто су многи прописи којим је вршено одузимање, а који представљају основ за отпочињање поступка реституције донети значајно пре наведеног датума, не види се разлог зашто је учињена ова разлика. На пример: не може се избећи признавање постојања догађаја одузимања непокретне имовине од не-немачког становништва у корист истакнутих официра Вермахта који су били на Источном фронту, а на територији Баната, који је био посебна административна зона под непосредном управом Немачког Рајха и одузимање

---

<sup>548</sup> Чл. 1 Закон о враћању (реституцији) имовине црквеним и верским заједницама.

<sup>549</sup> Ј. Веселинов (2017), 6.

приватне имовине и непокретности од становништва у Срему и у делу Бачке уз Дунав (околина Бачке Паланке и на север) у корист окупаторске власти тзв. НДХ. Непокретности су овим актима прешле у својину „трећих лица“. Када је на истим територијама завладала комунистичка власт, она је предметну имовину одузимала (по други пут, насилно) од „трећих лица“ која су је „стекла“ у току рата (на описани начин) – али је сада оно имало карактер одузимања имовине од припадника окупаторских војски. Бивши власници од којих су окупационе власти одузеле имовину су за комунистичке власти били невидљиви. Поједини, који су показали жељу да им се одузето са почетка рата врати, добили су одмах два решења: прво решење о враћању одузете имовине са почетка рата, и одмах, друго решење о одузимању исте имовине „на идеолошкој основи“ – као „чин развлашћивање кулака, великопоседника и буржоазије“ да би им се онемогућила потенцијална економска независност становништва од нове комунистичке идеолошке власти.<sup>550</sup> Враћање одузете приватне имовине и непокретности од припадника јеврејског народа у корист окупаторског немачког Рајха у накнадно донесеном *lex specialis*-у, Закону о отклањању последица одузимања имовине жртвама Холокауста које немају законских наследника<sup>551</sup>, врши се за имовину одузету након 6. априла 1941. године када је почела инвазија окупатора. Изнете констатације говоре о ужем простору за доказивање ранијег власништва у складу са општим законом о реституцији, те неповољнијем положају световних задужбина у односу на црквене задужбине.

На крупну неједнакост субјеката у поступку реституције указује и анализа процесних одредаба које садрже поменути закони. Ове одредбе су од изузетног значаја, јер од њих у великој мери зависи успешност остваривања права. Чињеница је да је прибављање документације која је неопходна за поступак реституције значајно отежано због протеча времена, промена у области својинских односа у периоду између одузимања имовине и њеног повраћаја и честих промена у организацији земљишнокњижне евиденције. Прибављање доказа, у том смислу, представља објективан проблем за сваког субјекта у поступку. Задужбине, које повраћај имовине потражују по општем закону, имају обавезу да надлежном органу уз захтев за

---

<sup>550</sup> Предлог (иницијатива) за оцену уставности појединих одредби закона о враћању одузете имовине и обештећењу 06.10.2011. године, предлагачи: Лига за заштиту приватне својине и људских права из Београда и Удружење за обнову Трговачког фонда из Београда, <http://www.liga.org.rs/dokumenta.html>, 4.

<sup>551</sup> Чл. 3 Закона о отклањању последица одузимања имовине жртвама Холокауста које немају законских наследника, *Сл. гласник РС*, бр.13/16.

реституцију приложе целокупну документацију која је често веома обимна. Агенција за реституцију је у складу са одредбама општег закона о реституцији овлашћена да захтев задужбина који не садржи прописане податке и доказе одбаци као непотпун<sup>552</sup>, не улазећи у разлоге доступности доказа који јој нису достављени. Истовремено, она нема обавезу да сама прибавља доказе. Захтев се у том случају одбацује без могућности жалбе на ово решење.<sup>553</sup> Дакле, изостала је двостепеност управног поступка и подносилац захтева има само могућност покретања управног спора. Ова одредба закона онемогућава Агенцију за реституцију да „позове и обавезе подносиоца захтева да достави недостајућу документацију, што је веома битно јер би сада када је истекао рок за подношење захтева за враћање одузете имовине и обештећење, такав одбачај резултирао губитком права.“<sup>554</sup> Закон којим је регулисан повраћај црквених задужбина садржи другачије решење. Поступајући орган је у обавези да по службеној дужности од обвезника враћања или трећих лица захтева доказе о вероватности постојања права уколико су подносиоцу захтева исправе којим доказује своје право недоступне.<sup>555</sup> Закон надаље императивном одредбом налаже осталим субјектима да поступајућем органу поднесу све доказе и исправе на увид и све податке који су потребни за комплетирање документације под претњом новчане казне. Одредба о службеном обезбеђењу доказа, како смо видели, изостала је из општег закона на основу ког задужбине потражују повраћај имовине. Таквим приступом, иако се у оба случаја ради о задужбинама, законодавац одваја две посебне категорије субјеката реституције, са значајно различитим правним положајем у овом поступку. За црквене задужбине докази се прибављају по службеној дужности, док су световне задужбине дужне да саме прибаве целокупну документацију.<sup>556</sup> Неоправдан је различит однос државе и њених органа према истој установи у зависности од тога какав је карактер њених циљева.

Примећујемо још једну битну разлику међу корисницима реституције која се огледа у прописивању могућности натуралне супституције за цркве, верске заједнице и њихове задужбине, која није предвиђена општим законом о реституцији.<sup>557</sup> Као

---

<sup>552</sup> Чл. 43 Закона о враћању одузете имовине и обештећењу.

<sup>553</sup> Ј. Веселинов (2017), 7

<sup>554</sup> Срђан Добросављевић, „Реституција: донети и пракса“, *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, бр.5/2016, 228–229.

<sup>555</sup> Чл. 27 Закон о враћању (реституцији) имовине црквеним и верским заједницама.

<sup>556</sup> Ј. Веселинов (2017), 7.

<sup>557</sup> Чл. 10, 16 и 18 Закона о враћању (реституцији) имовине црквеним и верским заједницама.

примаран начин враћања имовине општим законом је прописана натурална реституција. Међутим, уколико непокретности имају одређени статус и намену прописану законом, подносилац захтева има права једино на обештећење.<sup>558</sup> Укупно обештећење једног власника по свим основама не може прећи износ од 500.000 евра.<sup>559</sup> Држава је први пут 2022. године емитовала обвезнице којима ће се намиривати дуг за одузету имовину. „Обештећење по основу емитованих обвезница исплаћиваће се од 14. јануара 2023. једном годишње, све до доспећа обвезнице зависно од њене рочности. Рочност обвезница је на период од пет, десет и дванаест година.“<sup>560</sup> За разлику од предвиђених модела повраћаја задужбинске имовине по општем закону, Закон о реституцији имовине црквеним и верским заједницама садржи одредбу којом се прописује могућност споразума са обвезником реституције о намирењу натуралном супституцијом<sup>561</sup>. Наиме, црквеној задужбини уместо одузете може припасти друга имовина. Овакво разликовање правног положаја обвезника реституције не може наћи оправдање и правно упориште. Световне задужбине су на овај начин оштећене, јер у случају да им имовина не може бити враћена *in natura* биће обештећене у износу који може бити значајно мањи од вредности одузете имовине, а и тако умањен износ би примале сукцесивно у дужем временском периоду. Овакав начин обештећења би сасвим извесно додатно одложио пуно остваривање циља. Црквене задужбине пак, за то време могу да остварују приходе од супституисане имовине и да наставе са остварењем свога циља. Основано је отворити питање да ли је у самом редоследу стварања правних (фактичких) могућности за повраћај имовине учињен пропуст који је субјекте реституције довео у неравноправан положај. „Са тог полазишта поднета је иницијатива за оцену уставности Закона о реституцији имовине црквама и верским заједницама. Подносиоци иницијативе сматрали су да наведени закон садржи повреду начела правне једнакости и забране дискриминације из чл. 21. Устава Републике Србије односно члана 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, као и чл. 1. Протокола 12 уз Конвенцију. Уставни суд је оценио да није од значаја чињеница што закони нису истовремено донети и што је општи закон о реституцији и обештећењу за сва друга правна и физичка лица донет накнадно, након

---

<sup>558</sup> Чл. 18 Закона о враћању одузете имовине и обештећењу.

<sup>559</sup> Чл. 31 Закона о враћању одузете имовине и обештећењу.

<sup>560</sup> Мирјана Авакумовић, „Бившим власницима у марту следује аконтација за реституцију“, Политика 19. јануар 2022. године. <https://www.politika.rs/scc/clanak/497407/Bivsim-vlasnicima-u-martu-sleduje-akontacija-za-restituciju>, 10. септембар 2022. године.

<sup>561</sup> Више у: Стефан Самарцић, „Натурална реституција у Србији – период гестације“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/2012, 443–468.

протека одређеног, не тако малог, временског периода. Уставни суд је констатовао да се законодавац определио за „каскадну денационализацију“, по врсти имовине и по субјектима.<sup>562</sup> Чини се да за приказани неравноправан положај субјеката у нормирању поступка реституције нема утемељених образложења, а негде су она и потпуно изостала.

### 3.2.3.2 Правни положај несамосталних задужбина у поступку реституције

Како је напред речено, овај вид задужбинарства се „састојао у томе да се имовина преноси неком већ постојећем правном лицу, најчешће цркви... и није подразумевао појам задужбине као организације са правном и пословном способношћу.”<sup>563</sup> Имовина несамосталних задужбина које су припадале цркви враћене су у складу са законом који је регулисао реституцију црквене имовине. Општи закон о реституцији није предвидео могућност повраћаја имовине несамосталним световним задужбинама, јер друга правна лица нису активно легитимисана за учешће у поступку.<sup>564</sup> Највећи број несамосталних задужбина имале су Београдски универзитет, Матица српска и Српска академија наука и уметности. Када су у питању ове установе, треба разликовати њихове несамосталне задужбине и задужбине над којима су оне имале управу. Прве се односе на задужбинску имовину која им је пренета са налогом да се она употребљава у неке специјалне сврхе без формирања засебног правног лица. Наводимо неколико таквих примера:

Први пример односи се на Тестамент Андре М. Аголића и овде као илустрацију наводимо један његов део: „Са готовим новцем, хартијама од вредности и лозовима, које остављам Академији наука располагаће самостално Одбор Академије наука [...] Капитал се не сме трошити, већ се од добивеног новца од интереса награђивати српски књижевници, чије радове буде наградила Академија наука.”<sup>565</sup>

---

<sup>562</sup> Ј. Веселинов, (2017), 4.

<sup>563</sup> В. Водинелић, 396.

<sup>564</sup> Из енумерације субјеката изостављена су на пример удружења којима је често преношена имовина несамосталних задужбина (Српско лекарско друштво, Соколско друштво итд). Истовремено се при упису у регистар задужбина који води Агенција за привредне регистре за питања која нису регулисана Законом о задужбинама примењује Закон о удружењима.

<sup>565</sup> *Педесетогодишњица Српске краљевске академије, књига 2: Задужбине и фондови*, Београд 1936, 103.



Други пример односи се на Тестамент Веселина Лучића, чији део наводимо: „Моје Опатовачко имање, непокретно и покретно, остављам Матици српској у Новом Саду, као моју задужбину, али условљавам да непокретно имање не сме продати.“<sup>566</sup>

Трећи је део Основног писма фонда Томе Марјановића инжењера и његовог сина др. Николе поседника и поч. Димитрија бившег артиљеријског пуковника-ратника који је Београдском универзитету завештао зграду у Скендербеговој улици у Београду и које гласи: „После смрти г-ђе Гроздић прећи ће у својину Београдског универзитета на неограничено располагање с тим да се из прихода тога имања издаје помоћ двојници врло добрих студената...“<sup>567</sup> Важно је напоменути да се под фондом не подразумева посебно правно лице, већ ознака за имовину која је део имовине Универзитета са посебном наменом. Закон о задужбинама из 1930. године, прописивао је да „за задужбине којима управљају универзитети вреде прописи Закона о универзитету с тим да надзор над њима врши министар просвете.“<sup>568</sup> Закони о универзитету су увек садржали одредбу која се односи на управљање задужбинама, што говори о посебном правном положају ових задужбина. „Универзитетске задужбине су биле тесно повезане са циљевима, функционисањем и финансирањем универзитета. Задужбинском имовином управљали су органи универзитета и она је представљала део универзитетске имовине.“<sup>569</sup>

Дакле, поред самосталних задужбина које су осниване као посебно правно лице у виду легата са налогом код којих су легатари били Матица српска, САНУ или Београдски универзитет, који су имали и управу над новооснованим задужбинама, постојале су и несамосталне задужбине чија је имовина пренета у имовину установа којима је поверена ради остваривања циља који је одредио задужбинар. Имовина несамосталних задужбина је одузимања од установа које су непосредно стекле право својине на њој. При национализацији се није водило рачуна о намени ове имовине која је била непосредно везана за остваривање циљева ових установа, већ само облик својине који је уписан у земљишним књигама. Уколико је непокретност била укњижена као приватна својина, одузимања је. Задужбинска имовина Београдског универзитета је изузета од национализације једино уколико је била укњижена као

---

<sup>566</sup> Препис овог тестаментa веран је изворнику који се налазио у архиви I Среског суда за град Београд под бр. 0-629/48 налази се у Рукописном одељењу Матице српске.

<sup>567</sup> *Задужбине и фондови Београдског универзитета*, Београд 1940, 227.

<sup>568</sup> Чл. 29 Закона о задужбинама из 1930. године.

<sup>569</sup> М. Орлић, 226.

општенародна својина. Овакав приступ комисије за национализацију има своје утемељење у врсти права својине, а не у карактеру тог права. Он представља израз схватања да све што није државна својина има приватан карактер, што никако не може бити тачно. Наиме, задужбинска имовина има своју јавну компоненту у општекорисном циљу, па је овоме критеријуму комисија могла дати претежнији значај од врсте права својине на непокретности.<sup>570</sup> Изузетак од оваквог поступања комисије за национализацију учињен је у случају зграде у којој се налази Матица српска, а која је задужбинско здање добротворке Марије Трандафил. Овај објекат је изузет од национализације и све време је остао у приватној својини Матице српске.

За враћање задужбинске имовине пренете установама која је од њих одузета прописима донетим након Другог светског рата, дакле управљачима несамосталних задужбина, још увек не постоји правни основ. Ове установе од највишег научног и културног значаја нису правно легитимисане општим законом о реституцији за поступак повраћаја имовине која је директно од њих одузета, већ само имовине самосталних задужбина над којима су вршиле управу. Наглашавамо да је правни статус ових установа због њиховог значаја уређен законима. Није небитно истаћи да су Српска академија наука и уметности и Матица српска у својој основи удружења, а да се при упису у регистар задужбина који води Агенција за привредне регистре, за питања која нису регулисана Законом о задужбинама, примењује Закон о удружењима. Чињеница је, такође да је Закон о задужбинама који је био на снази у време одузимања имовине прописивао да за задужбине „којим управљају универзитети вреде прописи Закона о универзитету“, па се може говорити о посебном правном положају ових задужбина.<sup>571</sup>

Када говоримо о правним лицима, општи закон о реституцији је повраћај имовине предвидео само за самосталне задужбине. Удружења су се наша ван круга активно легитимисаних субјеката за овај поступак па самим тим нису активно легитимисана за поступак повраћаја задужбинске имовине несамосталних задужбина. Оправдано се отвара питање: по ком правном или другом критеријуму цркве и верске заједнице, које у суштини представљају удружења грађана, имају различит, битно другачији правни положај.<sup>572</sup> Ова разлика је посебно уочљива баш када се ради о

---

<sup>570</sup> М. Орлић, 227–230.

<sup>571</sup> Чл. 29 Закона о задужбинама из 1930.

<sup>572</sup> С. Самарцић, 449.

несамосталним задужбинама, јер су цркви оне враћене *lex specialis*-ом, док за установе не постоји правни основ за реституцију. На изнето се надовезује и питање оправданости различитог третмана при нормирању правила за остваривања права световним и црквеним задужбинама. Принцип једнакости дубоко је пољуљан, јер је остваривање права задужбина у истоврсним случајевима другачије у зависности од чињенице ко јој је оснивач.

Изостављањем удружења и установа из круга лица којима је дато право да потражују одузету имовину учињена је дискриминација и у односу на правна лица којима је држава дала посебан значај, регулисањем њиховог статуса законом. Оваквим прописом највише су погођене установе и удружења која представљају стожер науке, образовања, културе и уметности у држави: Матица српска (најстарија културна и научна институција српског народа, основана 1826. године), Српска академија наука и уметности (највећа научна и уметничка институција у Републици Србији, основана 1841. године) и Универзитет у Београду (најстарија високошколска установа у држави, *alma mater* свих осталих државних универзитета у Србији заснован 1808. године).

Матица српска је покренула поступке реституције и за повраћај имовине несамосталних задужбина очекујући измене закона о реституцији које је предложила на јавној расправи о нацрту Закона о враћању одузете имовине и обештећењу одржаној 2011. године и у Предлогу (иницијативи) за оцену уставности појединих одредби закона о враћању одузете имовине и обештећењу који су 2015. године заједнички упутиле Матица српска и Задужбина Богдана Дунђерског, Задужбина Јована Трандафила, Задужбина Марије Трандафил Задужбина др Милоша Бокшана, Задужбина Љубомира, Данице и Владана Лотића, Задужбина Милоша Димитријевића и жене му Марије Гавански, Задужбина Велимира и сина му Душана Бугарског, Задужбина Новака и Софије Голупски, Задужбина Габријеле Веселиновић, Задужбина Павла и Јулијане Јанковић, Задужбина Дафине Теодоровић и Задужбина Симе Ђорђевића, све под управом Матице српске<sup>573</sup>. Ипак, поступци су завршени пре отварања могућности доношењем прописа који би био правни основ за повраћај

---

<sup>573</sup> Предлог (иницијатива) за оцену уставности појединих одредби закона о враћању одузете имовине и обештећењу упућен Уставном суду од предлагача: Матица српска и Задужбина Богдана Дунђерског, Задужбина Јована Трандафила, Задужбина Марије Трандафил, Задужбина др Милоша Бокшана, Задужбина Љубомира, Данице и Владана Лотића, Задужбина Милоша Димитријевића и жене му Марије Гавански, Задужбина Велимира и сина му Душана Бугарског, Задужбина Новака и Софије Голупски, Задужбина Габријеле Веселиновић, Задужбина Павла и Јулијане Јанковић, Задужбина Дафине Теодоровић и Задужбина Симе Ђорђевића, све под управом Матице српске. МС15-1010/02.10.2015, 1–2.

имовине несамосталним задужбинама. Управни суд је доносио пресуде којима се одбија реституција имовине.<sup>574</sup> Образложења пресуде су слична па овде наводимо само један репрезентативни пример: „... задужбина, неспорно, није основана, па предметна имовина није ни могла бити одузета од задужбине, а Закон о враћању одузете имовине и обештећењу, право на враћање имовине или обештећење признаје само одређеним правним лицима, односно задужбини којој је имовина одузета, односно њеном правном следбенику.“<sup>575</sup> Статус Матице српске је „без утицаја на одлуку о захтеву за враћање имовине, јер се у поступку враћања имовине примењује Закон о враћању имовине и обештећењу који је изричито прописао услове, начин и поступак враћања имовине која је одузета од физичких и одређених правних лица применом прописа таксативно наведених у члану 2. Закона, а Матица српска, без обзира на свој посебан друштвени значај и положај, не спада у круг тих лица.“<sup>576</sup>

САНУ, Универзитет у Београду и Матица српска су 2014. године почеле поступак на изради предлога *lex specialis-a* за повраћај имовине овим трима установама, сматрајући да је разлог за доношење овог закона потреба да се исправи неправда нанета најзначајнијим српским установама. Ове институције, које су темељ просвете, културе и науке наше земље, а имајући у виду њихово дугогодишње деловање представљају истинске стубове на којима почивају основне вредности наше земље и нације. Законодавство у Србији издваја ове три установе и регулише на посебан начин, посебним законима, као институције од највишег националног значаја. *Lex specialis-a* који би регулисао повраћај њихове имовине био би основ за враћање не само имовине несамосталних задужбина, већ и самосталних задужбина којима су наведене установе управљале у време одузимања. Нацрт садржи одредбе о начину враћања имовине на исти начин као што је то предвиђено законом којим је имовина враћена црквама и верским заједницама. Дакле, поред враћања непокретности које су биле одузете, предвиђа и натуралну супституцију, а уколико ни она не би била могућа, обештећење. Нацрт предвиђа и изузетак од правила из члана 18. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу<sup>577</sup> „уколико ове непокретности, односно приходи

---

<sup>574</sup> Пресуда Управног суда: III-11 У.9843/15, Пресуда Управног суда: III-27 У.9842/15 и др.

<sup>575</sup> Пресуда Управног суда: III-11 У.9843/15, 4.

<sup>576</sup> Пресуда Управног суда: III-11 У.9843/15, 5.

<sup>577</sup> Закон о враћању одузете имовине и обештећењу

Члан 18

Не враћа се право својине на непокретностима које на дан ступања на снагу овог закона имају следећу намену, односно статус:

1) непокретности које су по Уставу и закону искључиво у јавној својини;

остварени њиховом експлоатацијом могу да служе у сврхе и за делатност која је исте или сродне делатности, циљевима и сврси, због којег постоје установе из члана 1. овог закона, односно циљевима које су имали оснивачи задужбина или фондова у виду, када су оснивали задужбине и фондове којима управљају установе из члана 1. овог закона.<sup>578</sup> С обзиром да овај закон представља *lex specialis*, у односу на одредбе Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, у Нацрту се предвиђа одредба којом се омогућава установама од националног значаја да поднесу захтев за повраћај одузете имовине чак и ако су раније већ подносиле сличне захтеве, по основу других прописа, наравно само уколико тим њиховим захтевима није удовољено.<sup>579</sup> Нацрт закона у чијој је изради учествовала и ауторка у име Матице српске завршен је и надлежни органи су у току 2019. године упознати са текстом израђеног Нацрта.

### 3.2.3.3 Правни континуитет задужбина

Један од услова за легитимацију у поступку реституције задужбина је доказ о постојању правног континуитета. Наиме, задужбине којима је одузета имовина

---

2) службене зграде и пословне просторије које служе за обављање законом утврђене надлежности државних органа, органа аутономне покрајине, органа јединице локалне самоуправе и органа месне самоуправе;

3) непокретности које служе за обављање делатности установа из области здравства, васпитања и образовања, културе и науке или других установа, као јавних служби, основаних од стране носилаца јавне својине, а чијим би враћањем био битно ометен рад и функционисање тих служби;

4) непокретности које су неодвојиви саставни део мрежа, објеката, уређаја или других средстава која служе за обављање претежне делатности јавних предузећа, друштава капитала основаних од стране носилаца јавне својине, као и њихових зависних друштава, из области енергетике, телекомуникација, саобраћаја, водопривреде и комуналних делатности;

5) непокретности чије би враћање битно нарушило економску, односно технолошку одрживост и функционалност у обављању претежне делатности субјекта приватизације који није приватизован, као и субјекта који се продаје у поступку стечаја као правно лице а у чијој се имовини налазе;

6) непокретности које су намењене за репрезентативне потребе Народне скупштине, председника Републике и Владе;

7) непокретности у власништву Републике Србије намењене за смештај страних дипломатско-конзуларних представништава, војних и трговинских представништава и представника при дипломатско-конзуларним представништвима;

8) Дворски комплекс на Дедињу, чији се статус уређује посебним законом, као и друга непокретна културна добра од изузетног значаја у државној својини;

9) непокретна имовина која је продата, односно стечена у поступку приватизације као имовина или капитал субјеката приватизације, у складу са законом којим се уређује приватизација;

10) непокретности које су продате у поступку стечаја над предузећима у већинској друштвеној, односно државној својини, као и непокретности које представљају имовину стечајних дужника у већинској друштвеној, односно државној својини која су као правна лица продати у поступку стечаја;

11) у другим случајевима утврђеним овим законом.

Не враћају се подржављена предузећа.

<sup>578</sup> Чл. 7 Нацрта Закона о враћању имовине одузете од Српске академије наука и уметности, Матице српске и Универзитета у Београду, обештећењу и отклањању последица одузимања имовине од задужбина, фондова и фондација којима су управљале ове установе. (за овај документ ће у даљем навођењу бити коришћена скраћеница: Нацрт Закона)

<sup>579</sup> Чл. 21 Нацрта Закона.

национализацијом, експропријацијом и аграрним реформама морале су да докажу правни континуитет, односно, трајање у времену када нису биле активне јер нису имале имовину. Формалноправно доказ о постојању задужбине као правног лица представља правни акт који издаје орган који води регистар задужбина.

#### 3.2.3.3.1 Историјски преглед органа који су водили регистар

У савременој историји задужбинарства у Србији, регистар задужбина водили су различити органи у различитом временском периоду. Закон о задужбинама из 1912. године утврђује: „Одобрена задужбина уписаће се у регистар задужбина код првостепеног суда, у чијем подручју задужбина има своје седиште“.<sup>580</sup> Закон о задужбинама из 1930. године прописује: „Банска управа о свим задужбинама свога подручја, а Министарство просвете о свим задужбинама целе Краљевине, водиће нарочити задужбински регистар.“<sup>581</sup> У послератном периоду Закон о наслеђивању<sup>582</sup> узгредно предвиђа могућност оснивања задужбине, а регистар задужбина је у том периоду водио Републички секретаријат за образовање и културу.<sup>583</sup> Законом о задужбинама, фондацијама и фондовима из 1972. године<sup>584</sup> основан је Републички савет за задужбине, фондације и фондове као нови орган у оквиру Републичког секретаријата за културу, који, у оквиру своје надлежности води регистар задужбина.<sup>585</sup> Вођење регистра остаје у надлежности републичког органа управе надлежног за послове културе и у складу са Законом о задужбинама, фондацијама и фондовима из 1989. године поверено је Министарству културе. Актуелним Законом о задужбинама и фондацијама вођење регистра поверено је Агенцији за привредне регистре<sup>586</sup>. Из овог кратког прегледа може се уочити да је промена тела које води регистар за последњих сто година законског регулисања задужбинарства у Србији била честа и односила се чак и на промену носиоца власти којем припада надлежни орган. У једном периоду вођење регистра је било у судској надлежности, у другом

<sup>580</sup> Чл. 3 став 2 Закон о задужбинама из 1912.

<sup>581</sup> Чл. 8 Закона о задужбинама из 1930.

<sup>582</sup> Чл. 87 Закон о наслеђивању из 1955.

<sup>583</sup> М. Савић (1970), 210–221.

<sup>584</sup> Чл. 24–27 Закона о задужбинама из 1972.

<sup>585</sup> Битно је указати на чл. 33 став 4 Закона о задужбинама из 1972. године који је прописивао да задужбине које не испуњавају услов за упис у регистар задужбина по новом закону могу да наставе свој рад и извршаваће циља ради којег су основане у складу са другим прописима и општим правилима имовинског права. Дакле, могле су да функционишу као самосталне задужбине или као удружења.

<sup>586</sup> Агенција за реституцију је основана *ex lege*, са статусом правног лица, а поверене послове обавља у складу са прописима о јавним агенцијама. Са својим радом почела је 1. јануара 2012. године, те је преузела предмете, средства за рад, архиву и запослене из Дирекције за реституцију. У даљем тексту: АПР.

регистар су водили различити органи извршне власти или посебна правна лица као поверени посао.

### 3.2.3.3.2 Обнова рада и пререгистрација задужбина

У складу са тада важећим Уставом СФРЈ из 1974. године, и Уставним амандманима IX–XLVII на Устав СР Србије у којима је гарантовано станарско право на становима у друштвеној својини донет је Закон о стамбеним односима.<sup>587</sup> Овим законом отпочело се са стварањем легалног оквира за трансформацију односа у стамбеној области. Закон је омогућио процес продаје станова у друштвеној својини лицима која су била корисници, односно уживали право становања. Наведени закон био је основ за откуп многих задужбинских станова путем бенефицираног положаја носилаца станарског права, с обзиром на то да ни једном одредбом нису прописани изузеци од откупа. Нови власници задужбинских станова стекли су их на законит начин и право својине на њима укњижили у земљишне књиге.<sup>588</sup> Како је својина стечена на основу ваљаног правног посла, задужбине, чија је имовина одузета након Другог светског рата, су дефинитивно и трајно изгубиле део свога капитала.

Нови Устав Републике Србије из 1990. године<sup>589</sup> није познавао ни станарско право, ни стамбену област, али основ за доношење новог закона свакако можемо тражити у одредби чл. 72 којом се прописује да Република Србија уређује и обезбеђује економске и социјалне интересе од општег интереса. Устав (чл. 58) прописује да се својинска права и обавезе на средствима у друштвеној и државној својини и услови под којима се та средства могу претварати у друге облике својине уређују законом. Нови правци трансформације друштвене својине, које је садржао текст Устава, захтевали су и преиспитивање и дограђивање постојећег закона што је резултирало доношењем Закона о становању.<sup>590</sup> Наиме, овим законом створена је обавеза носиоца права располагања да носиоцу станарског права, односно закупцу стана који је то својство стекао до дана ступања на снагу овог закона, на његов захтев у писаној форми омогући откуп стана. Од откупа стана по одредбама овог закона изузети су станови који се налазе у задужбини, односно који су припадали задужбини која би могла да

---

<sup>587</sup> Закон о стамбеним односима, *Сл. гласник СРС*, бр. 12/90 и 55/90.

<sup>588</sup> Јелена Боровац, „Још једном о задужбинарству“, *Правни живот*, бр. 10/2014, 364-371.

<sup>589</sup> Устав Републике Србије из 1990. године, <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/04/Ustav-iz-1990.pdf> децембар 2021.

<sup>590</sup> Драгомир Николић, „Закон о становању — Нова решења за уређивање односа у стамбеној области“, *Привредно правни приручник (часопис за привредно-финансијска и радноправна питања)*, 9–10/1992, 6–7. <http://www.pravniciuprivredi.org.rs/images/casopis/p1992-9-10.pdf>, децембар 2021.

настави са остваривањем циљева ради којих је основана. Станови који су припадали задужбинама изузети су из откупа, а њихови станари су их могли несметано користити до 1995. године као носиоци станарских права, а после тога као закупци на неодређено време.<sup>591</sup> У складу са новим уставним одредбама више није било станарског права, али је једна од функција права закупа управо била његова супституција.<sup>592</sup> Одредбом чл. 7 Закона о изменама и допунама Закона о становању из 1992. године<sup>593</sup> замењен је став 4 члана 17. Закона о становању, тако што је овлашћено Министарство надлежно за послове културе да утврђује који станови се налазе у задужбини, односно који су припадали задужбини која би могла да настави са остваривањем циљева ради којих је основана. Ставом 7. наведеног члана прописано је да задужбина може обновити рад, ако се њени циљеви могу остварити приходима од станова. Одредбом чл. 13 Закона о изменама и допунама Закона о становању Министарству надлежном за послове културе остављен је рок од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона да утврди који станови се налазе у задужбини, као и рок од годину дана да утврди који станови су припадали задужбини која би под прописаним условима могла обновити рад. Истим чланом прописано је да је ништав уговор о откупу стана који је припадао задужбини која би могла обновити рад, а који је закључен до истека рока од једне године по ступању на снагу Закона о изменама и допунама Закона.

Дакле, тек овим изменама предвиђен је неки вид заштите задужбинских станова од отуђења. У периоду до доношења ове одредбе која је јасно и недвосмислено забранила отуђење задужбинских станова под претњом ништавости правног посла, велик број задужбинских станова већ је био приватизован на потпуно легалан начин. Нове измене и допуне закона<sup>594</sup> донеле су одредбу којом је закупцима задужбинских станова на неодређено време дато право да откупе станове под условима утврђеним овим законом, уколико задужбина не обнови рад, односно не отпочне са остваривањем својих циљева у законом предвиђеном року, што ће утврдити Министарство културе.

---

<sup>591</sup> Чл. 31 Закона о становању из 1992.

<sup>592</sup> Драгор Хибер, „Закуп стана по Закону о становању Републике Србије, Закон о становању — Нова решења за уређивање односа у стамбеној области“, *Привредно правни приручник (часопис за привредно-финансијска и радноправна питања)*, бр. 9–10/1992, 22.

<http://www.pravniciuprivredi.org.rs/images/casopis/p1992-9-10.pdf>

<sup>593</sup> Закон о изменама и допунама Закона о становању, *Сл. гласник РС*, бр. 53/93.

<sup>594</sup> Закон о изменама и допунама Закона о становању, *Сл. гласник РС*, бр. 16/97.



Ипак, многи станови који су припадали задужбинама и који су тражени у поступку реституције откупљени су по основу чл. 58 Закона о становању<sup>595</sup> супротно чл. 17 истог закона и Правилнику о утврђивању станова који се изузимају од откупа у зградама задужбина које би могле обновити рад.<sup>596</sup> Продаја задужбинских станова у овом периоду предмет је многих спорова о утврђивању ништавости уговора о откупу који ни до данас нису решени.<sup>597</sup> Стамбеном реформом у периоду између 1990. године и 1993. године приватизовано је више од 98% станова у Србији.<sup>598</sup>

Одредбе Закона о становању биле су непосредан повод да многе задужбине обнове рад како би заштитиле задужбинску имовину. Велики број задужбина, чија је имовина била у некретнинама обновила је свој рад и уписала се у регистар задужбина који је водило Министарство културе покушавајући да заштити одузету имовину задужбина од преласка у приватну својину лица која су била носиоци права коришћења на становима. На захтев управа задужбина, а на основу чл. 24 Закона о задужбинама и фондовима и фондацијама из 1989. године, Правилника о утврђивању станова који се изузимају од откупа у зградама задужбина које би могле обновити рад, чл. 2 Уставног закона о изменама и допунама Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије<sup>599</sup>, Министарство културе је доносило решења о обнови рада појединих задужбина<sup>600</sup> и издавало потврде о упису задужбине у регистар. Законитост ових решења била је предмет и судских спорова у којима су тужиоци тврдили да се оспореним решењем у ствари врши денационализација, те оспоравали овлашћење Министарства културе. Врховни суд Србије је одбијао овакве тужбе са образложењем да „јавно овлашћење за обнављање рада задужбине Министарству културе дато је

---

<sup>595</sup> Закон о становању, *Сл. гласник РС*, бр. 50/92, 76/92, 84/92 – испр., 33/93, 53/93, 67/93, 46/94, 47/94 – испр., 48/94, 44/95 – др. закон, 49/95, 16/97, 46/98, 26/2001, 101/2005 – др. закон, 99/2011 и 104/2016 – др. *Закон* (За овај закон ће у наставку рада у напоменама бити коришћена скраћеница: *Закон о становању из 1992.*)

<sup>596</sup> Правилник о утврђивању станова који се изузимају од откупа у зградама задужбина које би могле обновити рад, *Сл. гласник РС*, бр. 29/94.

<sup>597</sup> Матица српска је покренула спорове за око 30 станова задужбина које су обновиле рад, али су поступци прекинути због покретања спорова у управној ствари којим су станари који су откупили станове и Град Нови Сад оспоравали законитост решења о обнови рада задужбина које је донело Министарство културе деведесетих година прошлог века. Врховни касациони суд је ове тужбе одбио, али поступци о утврђивању ништавости уговора о откупу нису настављени због уласка у поступак реституције.

<sup>598</sup> Стамбена стратегија Града Ниша <http://www.gsanis.rs/doc/Stambena0609.pdf>, 12.

<sup>599</sup> Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 1/90, 18/91, 41/91, 59/91, 63/91, 9/92, 50/92, 70/92, 77/92 и 20/93 и 20/93.

<sup>600</sup> Решење Министарства културе, бр. 022-1514/96-03; бр. 022-1509/96-03; бр. 022-1510/96-03; бр. 022-1513/96-03.

Законом о становању због чега су неосновани наводи тужбе да Министарство културе није овлашћено да доноси решење којим се обнавља рад задужбине.<sup>601</sup>

Одредба о усклађивању постојећих задужбина са новим законом уобичајена је, уз минималне разлике, у свим досадашњим законима о задужбинама код нас. Први закон о задужбинама прописивао је да задужбине које су отпочеле са радом пре његовог доношења настављају са радом, али се морају уписати у регистар задужбина и вршити усклађивање са одредбама закона.<sup>602</sup> Овај регистар имао је задатак да идентификује све активне задужбине и да их евидентира. Закон из 1930. године предвиђа наставак рада до тада основаних задужбина уз обавезу да, под претњом новчане казне, донесу статут (задужбине немају статут већ су „устројене на основу закона“) и да се упишу у регистар.<sup>603</sup> Пререгистрација по овом закону имала је за циљ унутрашње уређење свих задужбина. Закон из 1972. године, предвиђа усклађивање задужбина са законом и упис у регистар, али и прописује да задужбине које не испуњавају услове за упис у регистар могу да наставе са испуњавањем циља ради ког су основане у складу са другим прописима и општим правилима имовинског права.<sup>604</sup> Упис у регистар вршен је и задужбинама издавано решење о упису у складу са законом<sup>605</sup> и правилником о вођењу регистра<sup>606</sup> који је био јаван. Закон из 1989. године предвиђа да ће бити донет нови правилник о вођењу регистра задужбина, а да се до његовог доношења примењује Правилник из 1973. године. Нови правилник није донет до доношења актуелног Закона о задужбинама 2010. године.

Одредбом Закона о задужбинама и фондацијама изричито се наводи да: „Задужбине, фондације и фондови основани и уписани у регистре према Закону о задужбинама, фондацијама и фондовима из 1989. године настављају са радом као задужбине и фондације с тим што су дужни да у року од 12 месеци од дана почетка примене овог закона ускладе свој статут и друге опште акте са одредбама овог закона и да поднесу пријаву за упис у Регистар у складу са одредбама овог закона“<sup>607</sup>. Вођење Регистра задужбина, које је до актуелног Закона водило Министарство културе,

---

<sup>601</sup> Пресуда Врховног суда Србије У.бр.3937/96, 3 исто и у Пресуда Врховног суда Србије У.бр.3887/96, 4; Пресуда Врховног суда Србије У.бр.3936/96, 4.

<sup>602</sup> Чл. 21 Закона о задужбинама из 1912.

<sup>603</sup> Чл. 27 Закона о задужбинама из 1930.

<sup>604</sup> Чл. 27 Закона о задужбинама из 1972.

<sup>605</sup> Чл. 68 Закона о задужбинама из 1989.

<sup>606</sup> Правилник о подацима и начину вођења регистра задужбина, фондација и фондова, *Сл. гласник СРС*, бр. 19/73.

<sup>607</sup> Чл. 68 ЗЗФ.

поверено је АПР. При предаји захтева за упис у Регистар задужбина, у складу са Законом и Правилником<sup>608</sup> за упис усклађивања неопходно је било приложити и доказ да је задужбина била уписана у ранији регистар који се водио код Министарства културе на основу Закона о задужбинама и фондацијама из 1989. године. Ова потврда била је доказ да је задужбина била уписана у Регистру задужбина, дакле, да је формалноправно егзистирала као правно лице.

3.2.3.3.3 Анализа решења органа управе у поступку реституције задужбинске имовине о питању правног континуитета

У поступку реституције првостепеним решењима Агенције за реституцију одбијен је захтев великог броја задужбина за повраћај имовине утемељен на утврђивању недостатка активне легитимације задужбина, који се образлаже непостојањем правног континуитета задужбина. Агенција у својим решењима оспорава непрекидни правни континуитет подносилаца захтева образлажући да подносиоци захтева нису ни бивши власник, нити правни следбеник ранијег власника с обзиром на то да су основане деведесетих година прошлог века уписом у Регистар задужбина који је водило Министарство културе.<sup>609</sup> Агенција наведена решења о обнови рада и потврде о упису задужбине у регистар третира као конститутивни акт настанка нове задужбине, а не као акте који доказују обнову рада старе задужбине и њен упис у регистар. Иако без Решења о обнови задужбине и на основу тог решења издатој потврди о упису задужбине у Регистар задужбина<sup>610</sup> она не би могла да докаже своје тадашње постојање и да се упише у регистар који води АПР, Агенција за реституцију овај акт сматра конститутивним актом, односно утврђује да не постоји правни континуитет између задужбине којој је имовина одузета и задужбине која је подносилац захтева. У складу са чл. 9 Правилника о ближој садржини и начину вођења Регистра задужбина и фондација<sup>611</sup> уз пријаву за упис у Регистар задужбина који је почела да води Агенција за привредне регистре, било је неопходно поднети потврду о

---

<sup>608</sup> Чл. 9 Правилник о ближој садржини и начину вођења Регистра задужбина и фондација, *Сл. Гласник РС*, бр. 16/2011.

<sup>609</sup> Решења Агенције за реституцију: бр. 46-015112/2013; бр. 46-015067/2013; бр. 46-019871/2014.

<sup>610</sup> Потврде о раније извршеном упису у Регистар према Закону о задужбинама, фондацијама и фондовима, *Сл. Гласник СРС*, бр. 59/89, бр.475-00-130/2012-11 за задужбине из регистра под редним бројем од 73 до 79.

<sup>611</sup> Правилник о ближој садржини и начину вођења Регистра задужбина и фондација, *Сл. гласник РС*, бр.16 /11.

раније извршеном упису у Регистар према Закону о задужбинама, фондацијама и фондовима из 1989. године, коју издаје орган који је водио ранији регистар, односно, министарство надлежно за културу. Упоређивањем података из регистра задужбина које су водили Министарство културе и АПР јасно се може уочити да је реч о истим задужбинама. Решења Министарства о обнови рада и упису у регистар из тог периода<sup>612</sup> садрже податке о имену задужбине, оснивачу, времену оснивања и имовини и циљу као битним елементима за правну способност задужбине правног лица. Управо ти елементи садржани су и у регистру задужбина који се води при АПР. Дакле, ради се о идентичном правном лицу обновљеном са истим циљем, које правно и фактички има континуитет, па основ који узима Агенција за реституцију за одбијање враћања имовине задужбинама отпада.

Поред изнетог, Агенција у образложењу решења којим одбија повраћај имовине задужбинама наводи да имајући у виду одредбу члана закона који утврђује која су лица активно легитимисана за учешће у поступку „... неспорно је да право на враћање имовине у смислу поменутог члана има задужбина којој је имовина одузета, али која има континуитет у раду од тренутка оснивања до данас...”<sup>613</sup> Овакав приступ државног органа не може наћи утемељење, ни оправдање. Наиме, правна природа задужбине управо говори о имовини која је стављена у функцију општег добра. Уколико је имовина одузета, задужбина не може да испуњава свој циљ, јер нема један од своја два основна елемента. Овакав став Агенције за реституцију доводи поступак до самог апсурда. Уколико је држава одузела имовину задужбинама, она не сме враћање те имовине и исправљање неправде коју је начинила условљавати немогућим условом, односно, непрекидним радом задужбине. Њено формално егзистирање у правном систему, активни статус и трајање у времену када јој је имовина била одузета, морало би бити довољно за утврђивање правног континуитета. Није неважно напоменути да су многе установе које су управљале задужбинама<sup>614</sup>, поред свих нужних правних радњи за одржавање правног континуитета задужбина, неговале традицију задужбинарства додељивањем награда најбољим студентима и ученицима у складу са циљевима задужбина којима су управљале<sup>615</sup> и на тај начин и симболички чувале своје

---

<sup>612</sup> Потврде Министарства културе, бр. 022-1509/96-03; бр. 022-1514/96-03.

<sup>613</sup> Решења Агенције за реституцију: бр. 46-015112/2013, 5.

<sup>614</sup> Матица српска, Београдски универзитет.

<sup>615</sup> Матица српска је додељивала своја издања најбољим студентима и ученицима гимназија на Видовдан настављајући традицију стипендијских задужбина. Београдски универзитет обележава Дан задужбинара сваког октобра и додељује награде у њихову част.

задужбине, јер оне саме нису имале имовине (која им је одузета) из које би могле да остварују свој циљ. Оне никада нису извршиле дереликцију, јер „...овакво напуштање има да буде манифестовано на начин који закон изричито одређује, затим изричитим одрицањем од права својине, или најзад таквим држањем власника из кога се може са сигурношћу закључити да се он прећутно одрекао свога права својине“<sup>616</sup> што, како се види, овде није случај. Дакле, оне се нису одрекле права на предмету својине задужбинске имовине, па је само њихово трајање додатна гаранција правног континуитета задужбина којима су управљале.

Против првостепеног решења подносилац захтева, као и обвезник и јавни правобранилац могли су, у складу са законом, поднети жалбу.<sup>617</sup> Увидом у велики број решења која је, као другостепени орган у управном поступку донело Министарство финансија, уочавамо да су она садржински идентична првостепеним<sup>618</sup>, због чега им нећемо посветити посебну пажњу. Против другостепеног решења закон предвиђа могућност покретања управног спора. Анализом пресуда Управног суда закључујемо да је суд на основу истог чињеничног стања доносио другачије одлуке у погледу правног континуитета задужбина у поступку реституције, са јасном, недвосмисленом и на закону утемељеном аргументацијом.

#### 3.2.3.3.4 Анализа пресуда Управног суда у поступку реституције задужбинске имовине о питању правног континуитета

Управни суд у појединим пресудама<sup>619</sup> поништава другостепена решења и враћа предмете Министарству финансија на поновно разматрање. Суд стоји на становишту да управо решења Министарства културе о обнови рада и упису у регистар представљају правни акт који потврђује правни континуитет између задужбина којима је имовина одузета и подносилаца захтева. Задужбине никада нису укинуте, нити су се одрекле своје имовине. Оне нису биле активне јер им је имовина одузета од стране државе и тиме им је онемогућено остваривање њиховог циља. Сврха уписа у нови регистар била је идентификовање задужбина које су раније настале, а нису биле активне због одузимања њихове имовине. Дакле, у питању је била пререгистрација,

---

<sup>616</sup> Решење Савезног врховног суда Гз. Бр. 95/56 од 23. новембра 1956, према: Драгољуб Стојановић, „Дереликција непокретности“, *Анали Правног факултета у Београду*, 1957. 483–486.

<sup>617</sup>Чл. 48 Закона о враћању одузете имовине и обештећењу.

<sup>618</sup> Решења Министарства финансија, сектор за имовинскоправне послове: бр. 46-00-01658/2016; бр.46-00-01527/2016-13.

<sup>619</sup> Пресуде Управног суда: III-3 У.4398/16; III-1 У.18969/17; III-8 У.18330/17; III-10 У.18968/17.

ради усклађивања са новим законским прописима, а не оснивање неке нове задужбине. Суд у једној од пресуда наводи: „...У образложењу решења Агенције за реституцију се наводи „обнавља се рад Задужбине Богдана Дунђерског која је била основана 11.11.1953. године.” Тиме Агенција за реституцију сама утврђује правни континуитет између подносиоца захтева и Задужбине којој је имовина одузета, а који оспорава и наводи као разлог због кога захтев одбија као неоснован. Обнављање рада Задужбине је било неопходно из разлога усклађивања са тадашњим прописима што поменуто решење Министарства културе и потврђује у уводу и изреци решења. Правни континуитет је неспоран, јер је управо решење Министарства културе правни акт, који потврђује правни континуитет постојања Задужбине...“<sup>620</sup>

Промена прописа и органа који води регистар задужбина не подразумева дисконтинуитет задужбина, већ промену регулативе и реорганизацију у државној управи. Разуме се да је овде у питању упис који нема конститутивни карактер већ само говори о пререгистрацији, упису усклађивања како га назива доносилац, која је прописана због промене органа који води регистар. Уколико пак задужбина не би извршила упис у нови регистар она би престала да постоји. У прилог ове тврдње наводимо да важећи Закон о задужбинама и фондацијама у чл. 68 управо прописује да би задужбина престала са радом по сили закона да упис није учинила, што сам упис не чини актом оснивања неке нове задужбине. Будући да ниједна задужбина још увек није остварила повраћај имовине<sup>621</sup>, закључујемо да Агенција својим наводима оспорава правни континуитет задужбина уопште, јер по њеном схватању свака промена органа који води регистар и упис, евидентирање задужбине у њега значи прекид правног континуитета, што је неприхватљиво констатовати у Србији која има изузетно богату и дугу традицију задужбинарства. Овој констатацији треба додати и претходно изнете чињенице о честој промени органа који је водио регистар задужбина које, како је приказано, нису значиле дисконтинуитет задужбина. Иако се питање правног континуитета задужбина чини једноставним и неспорним, очигледно је да се његово различито тумачење одражава на цео поступак реституције задужбинске имовине у Србији.<sup>622</sup>

---

<sup>620</sup> Пресуда Управног суда: III-3 У.4398/16, 5

<sup>621</sup> Задужбина Николе Спасића је једина задужбина која је успела да јој у поступку реституције (до сада) буде враћен већи део национализоване имовине.

<sup>622</sup> Jelena Veselinov “Legal continuity of endowments in the process of property restitution in Serbia”, *2nd International Scientific Conference Legal tradition and new legal challenges, Book of abstracts*, 2020, 133.

Иако закон предвиђа релативно кратке рокове за органе управе, а поступак по тужби хитним, велики број предмета ни после више од десет година није решен. С друге стране, Управни суд је поред могућности поништаја решења органа управе имао могућност решавања предмета у меритуму, али то ни једном пресудом до сада, колико нам је познато, није учињено. Оваква пракса у поступању свих надлежних органа намеће питање неоправдано дугог трајања поступка реституције у Србији, времена његовог завршетка и евентуалног постојања разлога за то, а који излази из правног оквира.

Поступак реституције је нужно окончати у што краћем року из више разлога. Дуги процеси доприносе неизвесности о крајњем власнику, што дестимулише тренутног власника/корисника да улаже у имовину која се налази у поступку реституције. На тај начин имовина пропада.<sup>623</sup> С друге стране тек враћањем задужбинске имовине створиће се правне претпоставке за грађење савременог концепта задужбинарства.

#### 3.2.3.4 Забележба поступка за повраћај имовине у катастар непокретности

Катастар непокретности је у складу са законским одређењем основни и јавни регистар, који садржи просторне и описне податке о непокретностима, податке о стварним правима на њима, као и другим правима и чињеницама чији је упис у катастар предвиђен законом.<sup>624</sup> Као што се из изнете законске дефиниције види катастар непокретности представља обједињену базу фактичких и правних података о непокретности чије је вођење у надлежности Републичког геодетског завода. Увођењем овакве обједињене евиденције података о непокретностима и правима на њима у катастарским општинама у Републици Србији, престају да важе до тада

---

<sup>623</sup> Издвајамо пример: Задужбина Богдана Дунђерског под управом Матице српске је покренула поступак реституције имовине 2012. године који још увек траје. Комплекс Дворца Фантаст, који се између осталог потражује у овом поступку, је у јавној својини којом управља Дирекција за имовину Републике Србије. Након изласка корисника ПИК-БЕЧЕЈ А.Д. Бечеј из дворца и дворског комплекса, на основу сагласности Дирекције за имовину Републике Србије, Општина Бечеј је преузела чување дворца, у смислу физичко техничког обезбеђења.

Крајем фебруара месеца 2022. године посечено је око 20 стабала у оквиру комплекса, а простор испред капеле је потпуно огољен. Нека од стабала датирају из времена Богдана Дунђерског. Комплекс дворца Фантаст потпада под културно добро. Почетком маја дошло је до пуцања водоводних цеви и поплаве у делу према ергели и део једног зида – оградне разграђен је. У новембру 2022. године из дворца су украдена врена уметничка дела.

<sup>624</sup> Чл. 2 Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова, *Сл. гласник РС*, бр. 41/2018, 95/2018, 31/2019 и 15/2020.

постојеће евиденције (катастар земљишта, земљишна књига, књига тапија, интабулациона књига и књига продатих друштвених станова са хипотекама).<sup>625</sup>

Документација која је прилагана уз захтев за покретање поступка реституције обавезно је садржавала извод из земљишне књиге са променама у којем се у власничком листу јасно могла видети промена сопственика непокретности. Тада важећи састав земљишнокњижног улошка (поседовница – пописни лист, лист А; властовница – власнички лист, лист Б; и теретовница – теретни лист, лист Ц) давао је могућност да се „врло једноставно утврдити било који податак који се тиче непокретности односно права на њој, титулара права и других правно релевантних чињеница.“<sup>626</sup> Ова документација прибављана је и прилагана као доказ да је предметна непокретност одузета од подносиоца захтева, те да је подобна за враћање.<sup>627</sup> Новим Законом о државном премеру и катастру<sup>628</sup> приступило се „увођењу нове, јединствене евиденције непокретности“ која „даје могућности увида у податке који су уписивани у лист непокретности распоређени су у четири листа: А лист (садржи податке о земљишту), Б лист (садржи податке о носиоцу права на земљишту), В лист (садржи податке о згради, стану и пословној просторији, као посебним деловима зграде и другим грађевинским објектима и носиоцима права на њима) и Г лист (садржи податке о теретима и ограничењима: стварне и личне службености, хипотека, право дугорочног закупа, уговорно право прече куповине, право откупа и прекупа).“<sup>629</sup>

Законом о враћању одузете имовине и обештећењу прописана је забрана отуђења и оптерећења подржављене имовине. Наиме, од ступања на снагу овог закона имовина која је одузета бившим власницима, а за коју је поднета пријава у складу са Законом о пријављивању и евидентирању одузете имовине, а по одредбама Закона о враћању одузете имовине и обештећењу може бити враћена, не може бити предмет отуђивања, хипотеке или залог, до правноснажног окончања поступка по захтеву за враћање. За акте, евентуалног, отуђења и оптерећења имовине која се налази у

---

<sup>625</sup> Раденка Цветић, „Састав катастра непокретности“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2/2011, 156–157.

<sup>626</sup> Р. Цветић, (2011), 162.

<sup>627</sup> Враћати се могу само непокретности које су у државној својини. Уколико је непокретност у међувремену продата (у поступку стечаја предузећа или приватизована) и прешла у приватну својину није могла бити предмет натуралне реституције.

<sup>628</sup> Закон о државном премеру и катастру *Сл. гласник РС*, бр. 72/2009, 18/2010, 65/2013, 15/2015 - одлука УС, 96/2015, 47/2017 - аутентично тумачење, 113/2017 - др. закон, 27/2018 - др. закон, 41/2018 - др. закон и 9/2020 - др. Закон.

<sup>629</sup> Р. Цветић, (2011), 162.



поступку реституције предвиђа се правна последица ништавости.<sup>630</sup> Дакле, сам закон штити подносиоце захтева од евентуалног располагања имовином која је предмет реституције, али не предвиђа механизме за евидентирање овог поступка у земљишној књизи по службеној дужности. Тако савестан купац, увидом у лист непокретности не може знати да ли је предметна непокретност у поступку реституције. Чињеница да је имовина предмет поступка, дакле, није видљива у евиденцији непокретности док сам подносилац захтева за реституцију не поднесе захтев за упис забележбе, јер Агенција за реституцију не доставља овај податак *ex officio* Републичком геодетском заводу.

Увидом у више предмета из 2017. године<sup>631</sup> који се односе на упис забележбе поступка код Агенције за реституцију, уочава се низ проблема и противречности који су га пратили. Републички геодетски завод, Служба за катастар непокретности, у неколико предмета у које смо имали увид, одбацује захтев за забележбу поступка реституције из разлога што, наводно нису испуњени услови из чл. 83 Закона о државном премеру и катастру. Овим чланом закона нормирани су општи услови за упис стварних права, предбележбе и забележбе у катастар непокретности.

За испуњење првог услова неопходно је да је непокретност уписана у катастар непокретности. У свим случајевима непокретност је била уписана, у једној од жалби на овакво решење наводи се: „Предметна непокретност јесте уписана у катастар непокретности, односно у листу непокретности.“<sup>632</sup>

Други услов односи се на постојање уписаног претходника. Уписи у катастар непокретности дозвољени су само против лица које је у тренутку пријема захтева за упис већ уписано у катастар непокретности као ималац права у погледу којег се упис захтева или је предбележено као ималац тог права (уписани претходник). Упис се дозвољава и против лица које није уписани претходник, ако се уз захтев приложи исправе којима се доказује правни континуитет између лица против којег се тражи упис и уписаног претходника.<sup>633</sup> Како се у решењу оспорава активна легитимација подносиоцу захтева због тога што није уписан као носилац права својине у истој жалби се надаље наводи: „Што се тиче уписаног претходника, Задужбина је раније била

---

<sup>630</sup> Чл. 62 Закона о враћању одузете имовине и обештећењу.

<sup>631</sup> Републички геодетски завод, Служба за катастар непокретности Нови Сад 1 бр.952-02-17/2017, бр.952-02-18/2017 и Републички геодетски завод, Служба за катастар непокретности Нови Сад 2 предмети: бр.952-02-13-52/2017, бр.952-02-13-53/2017, бр.952-02-13-54/2017 и др.

<sup>632</sup> Жалба на решење Службе за катастар непокретности Нови Сад I бр. 952-02-13-18/2017, 2.

<sup>633</sup> Чл. 85 Закона о државном премеру и катастру.

уписана као власник непокретности, која јој је одузета актом државних органа и коју кроз процес реституције потражује у своје власништво назад. Дакле, због специфичности поступка реституције логично је да Задужбина није уписана као власник непокретности у тренутку подношења захтева за упис забележбе, јер у супротном не би ни покретала поступак реституције. Међутим, Задужбина је била уписана као власник предметне некретности што је и доказано надлежном органу предајом оверене катастарске документације<sup>634</sup>.

Трећи услов је постојање исправе за упис. Надлежни орган Републичког геодетског завода оспорава постојање исправе за упис из разлога што се поступак води код Агенције за реституцију, а приложена је потврда која је добијена приликом предаје захтева за враћање имовине Јавном предузећу ПТТ Србија. Процедура пријема захтева за реституцију била је прописана на следећи начин: Пошта је издавала потврду о пријему захтева. Уколико у захтев нису унети сви обавезни подаци, или уз захтев нису приложени докази прописани Законом, овлашћени службеник поште, обучен за пријем захтева, имао је обавезу да укаже подносиоцу захтева које податке треба да унесе у захтев, односно које доказе треба да приложи. Уколико захтев није садржао све податке или уз њега нису били приложени сви докази, а подносилац захтева је и поред тога остао при томе да преда непотпун захтев, ова околност је била назначена на потврди о пријему захтева. Предате захтеве са пратећом документацијом пошта је достављала надлежној подручној јединици Агенције. Како се захтев за реституцију подносио преко шалтера за пријем захтева у одређеним објектима поште, чиме се сматрало да је предат Агенцији за реституцију и обзиром на то да је подносилац захтева за упис забележбе предао потврду од поште у наведеној жалби се наводи: „Исправа за упис, као трећи прописани услов, такође је предата на законом прописан начин. Наиме, с тим у вези Служба за катастар непокретности Нови Сад I је тражила да се достави потврда о пријему захтева за враћање имовине, односно обештећење са називом и печатом издаваоца потврде и наведеним некретнинама на које се захтев односи. Потврда која је добијена приликом предаје захтева за враћање имовине, односно обештећење је једина која постоји, коју су државни органи издали подносиоцима захтева (у конкретном случају то је било преко ЈП Пошта Србије у Новом Саду) и која је као једини документ предата Служби за катастар непокретности, као доказ уз иницијални акт да је управни поступак по том захтеву започет. Дакле,

---

<sup>634</sup> Жалба на решење Службе за катастар непокретности Нови Сад I бр. 952-02-13-18/2017, 2.

друге потврде нема, сем оне која је предата и која је једина коју су делегирани државни органи за такав поступак издавали, Закон у чл. 88 прописује да се упис забележбе може извршити и на основу осталих исправа за упис – одговарајућих потврда надлежних органа/вршиоца јавних овлашћења, што је овде случај.<sup>635</sup>

Као један од честих разлога за одбијање захтева Републички геодетски завод, Служба за катастар непокретности у образложењу решења наводи „да забележба постојања захтева за враћање одузете имовине, односно обештећење Агенцији за реституцију Републике Србије, није предвиђена чланом 82. Закона о државном премеру и катастру, па тиме нису испуњени општи услови за упис забележбе“<sup>636</sup> Наведени члан закона који је важио у време издавања оваквих решења, прописивао је да се у катастар непокретности уписује забележба спора, односно другог поступка који се води пред судом или вршиоцем јавних овлашћења. Поступак враћања одузете имовине води се пред Агенцијом за реституцију и управног је карактера. Агенција за реституцију, која спроводи поступак је јавна агенција са јавним овлашћењима сходно чл. 40 Закона о враћању одузете имовине и обештећењу. На питања која нису уређена овим законом Агенција за реституцију је у обавези да примењује одредбе закона којим се уређује општи управни поступак.<sup>637</sup> Исход поступка може бити враћање непокретности подносиоцу захтева и самим тим и промена уписа права на непокретности. Из изнетог закључујемо да не постоји ни један ваљани аргумент за одбијање забележбе по основу који наводи Служба за катастар непокретности.

Други најчешћи разлог за одбијање подносиоца захтева за забележбу о постојању поступка о реституцији који се води пред Агенцијом за реституцију односио се на пропуштање о одлучивању о захтеву у целости када је подносилац захтева тражио упис и на стамбеној згради за колективно становање и на њеним посебним деловима. Захтеви су одбијани јер наведени посебни делови нису уписани у катастар непокретности иако се у захтеву тражио упис и на становима и на стамбеној згради за колективно становање уколико се утврди да станови нису етажирани. По жалбама на оваква решења Републички геодетски завод је у другом степену управног поступка у коме се одлучује о овом захтеву доносио решења у којима је „овај орган оценио да првостепени орган оспореним решењем, пропустио да одлучи о постављеном захтеву,

---

<sup>635</sup> *Ibid.*

<sup>636</sup> Решење Републичког геодетског завода, Служба за катастар непокретности Нови Сад 2 бр.952-02-13-53/2017, 2.

<sup>637</sup> Чл. 11 Закона о враћању одузете имовине и обештећењу.

те је на наведени начин поступио супротно одредбама чл. 198. Закона о општем управном поступку, којим је предвиђено да се диспозитивом решава о предмету поступка у целини и о свим захтевима странке.<sup>638</sup>

Већина ових захтева за упис забележбе је у другом степену управног поступка решена у меритуму у корист подносиоца захтева. Нека решења је другостепени орган поништио и вратио на поновно одлучивање првостепеном, да би коначан исход био упис забележбе. Напомињемо ипак да су поступци о којима је било речи, по захтевима који су нам били доступни у свим случајевима били неспорни, а трајали су и по две године.

Треба додати да су многе забележбе уписане одлуком суда у споровима ради поништења уговора о откупу задужбинских станова.<sup>639</sup> Привремене мере забране оптерећења и отуђења одређене су до правоснажног окончања предмета спора. Неки од ових спорова су прекинути решењем суда, на предлог странака, с тим да ће се наставити на њихов захтев.<sup>640</sup> Дакле, у катастру непокретности су за наведене некретнине уписане две забележбе: једна на основу одлуке суда, а друга на захтев бившег власника који у поступку реституције потражује повраћај ове имовине. Ипак, постоје некретнине којима се у најскорије време располагало без обзира на изричиту законску одредбу која забрањује оптерећење и отуђење имовине која се налази у поступку реституције, постојећи упис забележбе о постојању поступка реституције и забележбе за постојање привремене мере забране отуђења или оптерећења непокретности по одлуци суда у предметима о поништају уговора о откупу задужбинске имовине.<sup>641</sup>

Јавни бележник у складу са Законом о јавном бележништву има обавезу да испита дозвољеност правног посла, односно да правни посао није у супротности са принудним прописима, јавним поретком и добрим обичајима, а уколико утврди да ови услови нису испуњени, јавни бележник решењем одбија да потврди исправу.<sup>642</sup> Дакле,

---

<sup>638</sup> Решење Републичког геодетског завода 07-03 бр. 952-02-23-3880/2017. Текст осталих решења се садржински не разликује, већ само у стилизацији па овде наводимо само једно од њих.

<sup>639</sup> Матица српска је повела велики број спорова за поништење уговора о откупу задужбинских станова. Напомињемо да је задужбинска имовина која је припадала само једној задужбини чинила и по десетак станова. Закључци који следе резултат су истраживања ових поступака.

<sup>640</sup> Примерице у случају Задужбине Милоша Бокшана под управом Матице српске Пресуда Општинског суда у Новом Саду П.6870/95 и др.

<sup>641</sup> Лист непокретности бр.8713 Катастарска општина Нови Сад II. (станови 3 и 5).

<sup>642</sup> Чл. 93ђ Закона о јавном бележништву, *Сл. гласник РС*, бр. 31/2011, 85/2012, 19/2013, 55/2014 - др. закон, 93/2014 - др. закон, 121/2014, 6/2015 и 106/2015.

солемнизација приватне исправе (у нашем случају уговора о купопродаји), неће бити дозвољена ако њена садржина није допуштена. Солемнизација од стране јавног бележника је у наш правни систем уведена управо због обезбеђења веће правне сигурности уговорних страна приликом закључења правног посла, него што је то био случај са овером потписа у суду. Јавни бележник, у складу са законом има обавезу да ускрати предузимање јавнобележничких радњи уколико утврди да је радња према закону недопуштена, односно за коју сумња да је странка предузима привидно или да би избегла законске обавезе или да би противправно оштетила треће лице.<sup>643</sup> Ипак, исти закон утврђује само дисциплинску одговорност јавног бележника ако у вршењу јавнобележничке делатности крши одредбе Закона о јавном бележништву и других закона. У том смислу могу му се изрећи само дисциплинске казне које утврђује овај закон.<sup>644</sup> Дакле, уколико јавни бележник приликом сачињавања јавнобележничких исправа и предузимања других јавнобележничких радњи крши закон, поступак за утврђивање дисциплинске одговорности захтевом могу да покрену дисциплински тужилац Коморе и министарство.<sup>645</sup> Странка чије је право повређено у складу са овим законом нема право покретања поступка нити учешћа у њему, а примерену казну<sup>646</sup> надлежни орган одабира и висину казне за учињени дисциплински преступ утврђује дискреционом оценом. Дакле, последице које ће трпети јавни бележник због солемнизације уговора о купопродаји некретнина које су у поступку реституције, а који је по сили закона ништав, су неизвесне и њихово покретање и висина зависи од дискреционе оцене надлежног органа. С друге стране, купопродајни уговор солемнизацијом постаје подобан за упис стварних права на непокретности који по службеној дужности покреће Служба за катастар непокретности одмах по пријему исправе подобне за упис од стране законом овлашћених органа. Након солемнизације

---

<sup>643</sup> Чл. 53 Закона о јавном бележништву.

<sup>644</sup> Чл. 149 Закона о јавном бележништву.

<sup>645</sup> Чл. 159 Закона о јавном бележништву.

<sup>646</sup> Члан 152 Закона о јавном бележништву:

„Казне за дисциплински преступ јавног бележника су:

1) писмени укор;

2) новчана казна у износу до висине 12 просечних месечних плата судије основног суда исплаћених у месецу који је претходио месецу у коме је одлука о кажњавању донета;

3) привремено одузимање права на обављање делатности у трајању до годину дана;

4) одузимање права на обављање јавнобележничке делатности.

Казна одузимања права на обављање јавнобележничке делатности може се изрећи само за нарочито тешке дисциплинске преступе, због којих је јавни бележник изгубио јавно поверење.“

уговора јавни бележник је у складу са законом обвезник доставе Служби за катастар непокретности у прописаном року по службеној дужности.<sup>647</sup>

Све наведено говори у прилог хитности решавања поступака за повраћај имовине задужбинама, јер ће у супротном протеком времена он *de facto* постати немогућ<sup>648</sup> или скопчан са скупим, замршеним и дуготрајним правним споровима.

---

<sup>647</sup> Чл. 22 и 23 Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова, *Сл. гласник РС*, бр. 41/2018, 95/2018, 31/2019, 15/2020.

<sup>648</sup> На овом месту указујемо не само на правне проблеме већ и на стварно стање неких непокретности (куће које су предмет поступка често су без корисника и урушавају се). Примерице, кућа која је одузета од Задужбине Дафине Теодоровић срушила се, па је сада могуће вратити само плац.

# V ЗАДУЖБИНЕ У ЗЕМЉАМА ЕВРОПЕ

## 1. Историјат установе задужбине у Европи

На простору Европе задужбинарство има дубоке корене. У време старе Грчке су позната многа располагања<sup>649</sup> имовином у општекорисном циљу, али она су имала само неке елементе задужбинарства и нису представљала самосталне задужбине. Имовина је трајно поклањана граду или храму ради општекорисног циља: световних јавних игара или обреда и светковина.<sup>650</sup> У старом Риму су располагања појединаца, која су имала за сврху реализацију општекорисних циљева, била распрострањена, а карактер је остао исти као и у старој Грчкој. Ипак нема сагласности у правној науци о томе да ли су алиментационе задужбине, које су се појавиле у доба римског императора Нерве, самосталне или несамосталне задужбине. Наиме, почев од цара Нерве и Трајана римски императори градовима дају одређена средства као главницу из чије ће се камате издржавати сиромашна деца.<sup>651</sup> Има мишљења да су ове задужбине биле самосталне јер су „овакви заводи имали статус осамостаљене државне имовине“<sup>652</sup> те су представљали „самосталне правне субјекте јавног права.“<sup>653</sup> Према другима, ради се о делу императорове благајне из чега произлази да није реч о осамостаљеној државној имовини (*universitas iuris*), а самим тим ни о посебним правним лицима.<sup>654</sup> Дакле, задужбине у овом периоду немају својство и организацију посебног правног лица као ни посебну имовинску масу. Ипак, ова околност је без утицаја на испуњење задужбинских циљева. „Највероватније је да је то чињено добротиним правним пословима са налогом *donato sub modo* и *legatum sub modo*“.<sup>655</sup>

---

<sup>649</sup> Ова располагања представљају зачетак идеје задужбинарства. Једна од најпознатијих задужбина, тј. располагања, те врсте била је и Платонова Академија. Аристотелов ученик Теофраст је своје вртове завештао десеторици пријатеља са циљем да остваре и обезбеде трајни рад школе филозофије у Атини. Један од десеторице учинио је исто како би се наставило трајно одржавање циља. Платон је одредио да се приход са његових поља користи за трајно одржавање те филозофске школе. Тако је настала прва позната несамостална задужбина са просветним циљем на чијем примеру се јасно одсликава сврха задужбинарства тога времена – располагање имовином ради трајног остварења општекорисног циља. Отуда је задужбина појединца његов дар народу ради општих потреба.

<sup>650</sup> С. Миладиновић (2002), 25.

<sup>651</sup> *Ibid.*, 21.

<sup>652</sup> С. Бунчић (1998), „Остваривање циљева...“, 8.

<sup>653</sup> *Ibid.*

<sup>654</sup> М. Орлић, 21.

<sup>655</sup> *Ibid.* 22.

Овај модел познат је и у модерном праву.<sup>656</sup> Идеја задужбинарства у Европи, дакле, сеже у период старе Грчке и Рима и углавном континуирано траје и до данашњих дана.

Римско право тек у Јустинијановој кодификацији признаје задужбинама својство правног лица и поставља „модел који је и данас на снази у већини савремених права“.<sup>657</sup> Кодификација уобличава основне елементе задужбине као правног лица: имовину, циљ и организацију. Дакле, у Јустинијановој кодификацији не само да се задужбине спомињу, већ се детаљно регулишу. Наиме, још тада се у основи концепта задужбина налази имовина, дозвољен, трајан и друштвено користан циљ и установљава управа задужбине. Прописује се начин настанка пословима *inter vivos* и *mortis causa* и утврђује процедура за оснивање задужбина, која се у зависности од циља условљава одобрењем световне власти или цркве. Прописане су и друге значајне појединости за постојање и активност, те правна судбина имовине у случајевима престанка задужбине (испуњеност циља, недостатак средстава за испуњење циља...)<sup>658</sup> Многа од ових решења важе и у савременим правним системима који су изграђени на тековинама Јустинијанове кодификације.

Средњи век доноси промене својинскоправних односа, а самим тим и повратак несамосталних задужбина. Оне током трајања овог раздобља имају превасходно положај какав су имале с краја домината. У средњем веку карактер задужбина мења се са утицајем хришћанства. Ради се о верским задужбинама које се заснивају на хришћанском милосрђу. У источним деловима некадашње империје развија се византијско право и у оквиру њега ктиторство које је дубоко укорењено и у нашој традицији.<sup>659</sup> Западни део царства римско право и Јустинијанову кодификацију замењује феудалним правима варварских држава, па у западном делу Европе оживљавају несамосталне задужбине са изразитим црквеним карактером. У оваквим околностима задужбине ће, на том подручју, егзистирати све до XVI века, када световне власти преузимају контролу над задужбинама. Иако се средњи век назива мрачним добом, задужбинарство је у овом периоду било распрострањено, а задужбине

---

<sup>656</sup> Примери у нашем праву су легати са налогом дати Матици српској или Српској академији наука и уметности.

<sup>657</sup> С. Миладиновић (2002), 27.

<sup>658</sup> *Ibid.*, 28.

<sup>659</sup> *Ibid.*, 30.



су добиле на значају иако је њихов карактер у највећој мери одређивао велики утицај цркве.<sup>660</sup>

Добročинство и милосрђе, као основне карактеристике средњовековног схватања задужбина, претрпели су значајне критике у периоду који је обележила Француска револуција. Борба против добара „мртве руке“ као и промене друштвених околности које су доводиле до злоупотребе задужбина<sup>661</sup> условиле су значајне критике ове установе. Задужбине су сматране установама феудалног друштва и оличењем средњовековног назадовања, па многи филозофи и писци износе низ осуда на рачун задужбина: Свифт (Swift) у Енглеској, Монтекије (Montesquieu) и Тирго (Turgot) у Француској.<sup>662</sup> У Француској су на почетку Француске револуције из тих разлога задужбине укинуте. Међутим, убрзо се показало да је „одрицање револуционарне државе од помоћи појединаца сматрајући да је недопустиво да појединци брину о проблемима друштва“<sup>663</sup> представљало сувише велики терет за државу па су задужбине убрзо поново успостављене.

Током XIX века Европи прекретницу доносе грађански законици са којима долази до процвата задужбинарства и потпуног регулисања модерне установе задужбине. У континенталном делу Европе, под утицајем различитих школа права настају велике кодификације. Право се на тај начин унификовало и избегло партикуларизам у оквиру једне државе, али се и удаљило од идеје јединственог права на подручју Европе. Ипак, поједини грађански законици почивају „на истој правној традицији, на истим принципима и сличним нормативним решењима“<sup>664</sup> због чега можемо разликовати три правна круга: романски, германски и скандинавски. Сваки од њих има специфична обележја која доприносе да су нормативна решења којима су регулисане задужбине у Европи слична у земљама које припадају одређеном правном кругу.<sup>665</sup>

---

<sup>660</sup> *Ibid.*

<sup>661</sup> Примера ради: У Енглеској је задужбина основана 1643. доносила годишњи приход од земљишта 10 фунти који се давао цркви, а део делио два пута годишње испред цркве. Општина је након низа година постала богата па је годишњи приход са земљишта био 2.000 фунти. Наставило се са испуњавањем циља задужбине, па су корисници постали и они који су злоупотребљавали положај бенефицијара. Уместо да умањи сиромаштво, задужбина је подстицала лењост и бахатост. Вид. М. Орлић, 47.

<sup>662</sup> М. Орлић, 49.

<sup>663</sup> *Ibid.* 50.

<sup>664</sup> Душан Николић, *Хармонизација и унификација грађанског права*, Нови Сад 2004, 21.

<sup>665</sup> Д. Николић (2022), 56.

Даљи развој савременог задужбинарства имао је различите путеве у националним законодавствима европских земаља, зависно од правног круга којем та законодавства припадају. Два светска рата у Европи у XX веку довела су до смањења броја задужбина и умањења њиховог значаја због смањења вредности њихове имовине изазваног ратовима, економском кризом и таласима инфлације. Однос држава према улози задужбина након Другог светског рата ишао је у два супротна смера. Неке државе су у задужбинарству виделе важан фактор у реконструкцији привреде и помоћ у реализацији општекорисних циљева. Друге су их, пре свега земље источног блока социјалистичког друштвеног уређења, али и неке скандинавске земље са снажном визијом социјалне државе, сматрале превазиђеним и непожељним. Уједначавање приступа задужбинарству доносе тек околности настале након пада Берлинског зида.<sup>666</sup> Ипак, све време основне карактеристике правних лица која се оснивају у духу задужбинарства (задужбине и фондације) у земљама европско-континенталног права су једнаке или са незнатним разликама.

## 2. Задужбине у националним законодавствима земаља Европе

У средњем веку, дошло је до партикуларизације права, да би се под утицајем различитих школа права на различитим подручјима Европе право развијало и уобличавао, а затим и унификовало у национална права. Различити путеви континенталног права у Европи након коначног пада Римског царства утичу на обликовање института задужбина у појединим правима. Правна регулатива условљена је другачијим историјским, политичким, друштвеним и културним околностима у појединим земљама, али у овом процесу свакако велику улогу има рецепција римског права. У свим културама и правима у Европи, задужбине и други слични правни институти обликовали су се у својим специфичностима у правима којима су регулисани, међутим, сви они су у својој основи имали карактер добротинства. Смисао и улога ових института увек су подразумевали општекористан циљ без обзира да ли су имали сакрални или световни карактер. Посматрано упоредноправно, уочавају се

---

<sup>666</sup> Nikoleta Bitterová, Hanna Surmatz, „The legal and fiscal environments for foundations in Europe – A comparative summary“, *Comparative Highlights of Foundation Laws*, 12 <https://www.swissfoundations.ch/wp-content/uploads/2021/10/Comparative-Highlights-Of-Foundation-Laws.pdf>, септембар 2022. године.

различити правни режими задужбина и сличних института који су управо условљени обележјима развоја националних права.

*2.1 Разлике у одређењу, основним елементима и оснивању задужбине у националним правима земаља Европе*

### *2.1.1 Одређење задужбине*

Задужбине и њима сродне установе имају три основне заједничке карактеристике: организације су са својством правног лица без чланова (*universitas bonorum*), основане су ради остварења општекорисног циља из имовине коју је за ту намену на њих бесповратно пренео оснивач, делују доброчино у корист трећих лица, бенефицијара.<sup>667</sup> Међутим, поједине установе овог типа на простору Европе, иако су основане ради остварења истих циљева, одликују само неке од изнетих заједничких карактеристика, те немају исти облик, нити правни статус.

#### *2.1.1.1 Врста правног лица*

Задужбине су у највећем броју националних права земаља Европе установљене као правна лица и то правна лица без чланова. Ипак, нека законодавства задужбине не препознају као посебна правна лица. Земље аглосаксонског права не познају задужбину као самостални правни субјект. За остваривање наведених циљева користи се институт черитабл траст (*charitable trust*).<sup>668</sup> Траст остварује исте циљеве као и задужбина, али се имовина посвећена остварењу општекорисног циља никада не осамостаљује успостављањем посебног правног субјекта.

У већини земаља Европе задужбине се оснивају као установе, правна лица без чланова. Оснивач им преноси имовину у сврху остварења циља задужбине утврђеног у оснивачком акту којом управљају органи овог правног лица у корист трећих лица. Имовина тако код усанова постаје супстрат чији је циљ увећање ради остварења циља, а не средство као код удружења код којих се она користи ради користи његових чланова.<sup>669</sup> Међутим, поједина права у Европи до недавно нису познавала правно лице без чланова. Летонија је, примерице, тек 2003. године у своје право увела разлику

---

<sup>667</sup> В. Водинелић, 396.

<sup>668</sup> У даљем тексту: траст. Траст представља имовину пренету на управљање без старања.

<sup>669</sup> В. Водинелић, 395.

између удружења и установа.<sup>670</sup> Холандско право, до скоро, није познавало задужбину као специфично правно лице, већ је она третирана као грађанско друштво са релативно флексибилним правним положајем.<sup>671</sup>

Важећи Холандски грађански законик, прописује да је задужбина правно лице без чланова, те да се, уколико оснивачки акт овлашћује једно или више лица да буду чланови органа управљања, ни по овом основу не може сматрати да задужбина има чланове.<sup>672</sup> Слично решење налазимо и у италијанском праву које предвиђа задужбине у којима је могућа партиципација у имовини чиме се постаје члан скупштине која бира мањи део управног одбора.<sup>673</sup> У оба случаја чланови не могу расподељивати имовину међу собом већ је она намењена остварењу циља задужбине, па се изнета решења по питању чланства разликују од осталих земаља Европе више концепцијски него суштински.

„Формално разликовање задужбина од удружења није прописано ни у Шведској, Данској и Бугарској. У Бугарској, примера ради, постоје три врсте правних лица са непрофитним циљем (удружења, фондације и правна лица са непрофитним циљем која су од користи за друштво у целини) и свако од њих има елементе института задужбине као установе без чланова, али и неке карактеристике удружења“.<sup>674</sup>

Из изнетог следи да су одступања од регулисања задужбине као правног лица без чланова (*universitas bonorum*) у складу са традиционалном поделом које је установило Римско право присутна и да оно није уједначено у националним правима земаља Европе.

### 2.1.2 Циљ

Посматрано упоредноправно, основне карактеристике циља задужбине уједначене су у легислативи земаља на простору Европе: он мора бити могућ, одређен и дозвољен, али мора имати и додатни квалитет да је друштвено користан. Критеријуми које треба да задовољи циљ да би се сматрао друштвенкорисним разликује се у правној регулативи земаља Европе. У складу са сврхом коју треба да

---

<sup>670</sup> Klaus Hopt et al., *The European Foundation: A new legal approach*, Gutersloh 2006, 70.

<sup>671</sup> Јелена Веселинов, „Задужбине у европском праву. Стање и перспективе“, *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, бр. 3/2021, 702.

<sup>672</sup> Article 2:285 Dutch Civil Code <http://www.dutchcivillaw.com/civilcodebook022.htm>, април 2022.

<sup>673</sup> К. Hopt et al., 71.

<sup>674</sup> Ј. Веселинов (2021), 702

оствари, прописи који регулишу ову материју у земљама Европе разликују: општекористан циљ, користан циљ и сваки законом дозвољен циљ.<sup>675</sup>

Око половине правних система земаља Европе прописује да циљ задужбине мора бити јавноправне природе, односно општекористан. Није од значаја да ли остваривање општекорисног циља има национални или међународни карактер, већ само чињеница да је усмерен на активности у областима које су високо вредноване у једном друштву: људска права, култура, наука, екологија итд. Свака држава која прописује обавезност општекорисног циља његову природу дефинише на свој начин. Закон може прописивати *numerus clausus* општекорисних циљева. Белгија је, примерице, пре промена у законодавству које су наступиле 2019. године<sup>676</sup> у закону имала ово решење. Друга група држава прописује који се циљеви, поред осталих који су таксативно наведени, сматрају општекорисним. Оне, дакле, дају отворену, илустративну листу ових циљева. Међу њима су и Чешка, Шпанија, а овај принцип је прихваћен и код нас. Трећа група земаља на општи начин дефинише шта се подразумева под општекорисним циљем. Примерице, мађарски прописи дефинишу да је делатност од опште добробити она која, директно или индиректно, служи за обављање јавних задатака дефинисаних оснивачким актом и на тај начин доприноси задовољавању заједничких потреба друштва и појединаца.<sup>677</sup> У групу земаља Европе које на овај, општи начин дефинишу општекорисни циљ спадају и Француска, Чешка, Хрватска и друге земље.<sup>678</sup>

Један од значајних критеријума за одређење општекорисног циља је и ко може бити бенефицијар задужбине. Словеначки закон наводи под којим условима ће се циљ сматрати општекорисним и добротворним уз додатни услов да је „круг лица која се сматрају корисницима ограничен, али није одређен именом или ограничен само на чланове породице“<sup>679</sup>.

---

<sup>675</sup> *Ibid.*, 703.

<sup>676</sup> Закон о непрофитним организацијама је интегрисан у нови Кодекс компанија (привредних друштава) и удружења од 1. маја 2019. Реформа има за циљ да поједностави и појасни закон тако што ће непрофитне организације подвести под закон о привредним друштвима. Непрофитне организације сада могу да се баве неограниченим активностима стицања профита.

<sup>677</sup> Act CLXXV/2011 Section 2(20) Act CLXXV of 2011 on the Freedom of Association, Non-profit Status and the Operation and Support of Civil Organizations (Civil Act). <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100175.tv> јануар 2022.

<sup>678</sup> K. Hopt et al., 73.

<sup>679</sup> Article 2 Foundations Act (Official Gazette of the Republic of Slovenia [Uradni list RS], No. 60/95, 53/05, 70/05, 91/05. <http://www.pisrs.si/Pis.web/cm?idStrani=prevodi#> , јануар 2022.

Неки правни системи предвиђају да је за оснивање довољно да задужбина има корисну сврху, као што је случај у Финској.<sup>680</sup> У другим се општекористан циљ, односно циљ од јавног значаја и користан циљ изједначавају. Пример за ово су Италија и Пољска.<sup>681</sup> У Пољској се примерице дозвољава формирање задужбина са „друштвено или економски корисним циљевима који су у складу са основним интересима Републике Пољске, посебно циљевима као што су: заштита здравља, унапређење привреде и науке, образовање, писменост, култура, уметност, социјалне услуге, заштита животне средине и заштита историјских знаменитости.“<sup>682</sup> Суштински интерес једне државе представља јавни интерес, па уколико циљ задужбине мора бити усмерен на области од јавног интереса он се квалификује као општекористан, иако је у самом закону (као у датом примеру) употребљен израз користан циљ. С обзиром на изнету формулацију у закону пољски судови често имају недоумицу у вези са овим обележјем циља при регистрацији задужбина.<sup>683</sup>

У последњу групу спадају задужбине које се могу основати ради остваривања сваког законом дозвољеног циља. Такав модел налазимо у аустријском закону о приватним задужбинама, који је прихватио субјективну концепцију циља. Аустријски прописи предвиђају да „циљеви не морају нужно задовољавати критеријуме опште користи и добротворности“.<sup>684</sup> Циљ дакле, може бити усмерен на испуњавање јавних, добротворних, али и приватних интереса, јер све што је корисно за појединца корисно је и за друштво у целини уколико не угрожава јавни поредак. Овакво одређење циља може се у својим варијететима уочити и у прописима Холандије, Грчке, Норвешке, Немачке и у другим државама.<sup>685</sup>

### 2.1.3 Имовина

Задужбина може остваривати свој циљ само уколико јој је пренета имовина из чијих ће се прихода он остваривати. Међутим, правна правила која одређују висину вредности основне имовине неопходне за оснивање задужбине разликују се у

---

<sup>680</sup> К. Нопт et al., 73.

<sup>681</sup> *Ibid.* 73–74.

<sup>682</sup> Law on Foundations 6 April 1984 (Dz. U. of 1991 No 46, item 203) Article 1. <https://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/4592>, јануар 2022.

<sup>683</sup> Nonprofit Law in Poland- Report Current as of September 2021 have been prepared by the International Center for Not-for-Profit Law <https://www.cof.org/sites/default/files/Poland-201910.pdf>, 4, април 2022.

<sup>684</sup> Марија Тороман, Иванка Спасић, Весна Ракић Водинелић, Владимир Цвијан, Игор Вуковић, *Правни режим задужбина и фондова у упоредном праву*, Београд 2003, 48.

<sup>685</sup> К. Нопт et al., 72.

националним правима земаља Европе. У појединим земљама прописи утврђују минималну вредност основне имовине за оснивање задужбине као у Чешкој и Лихтенштајну.<sup>686</sup> Законодавства неких земаља познају различита правила у погледу висине имовине за различите облике правних лица која у основи имају природу задужбине какав је случај у Мађарској.<sup>687</sup> Утврђивање номиналног износа минималне вредности само је један од начина којим законодавства утврђују вредност основне имовине неопходну за оснивање задужбине. Већина земаља у Европи у којима је на снази систем концесије прописује да вредност основне имовине мора бити адекватна за остварење циља задужбине о чему одлуку доноси надлежни орган. Постоје земље које предвиђају примену оба наведена критеријума. Примера ради, шпански законодавац прописује да се основна имовина може састојати од било које врсте имовине чија је вредност најмање 30.000 евра а подобна је за остварење циља. У француском праву надлежни орган има дискреционо право да процени да ли се имовином која ће бити пренета на задужбину може обезбедити трајније и независно постојање задужбине.<sup>688</sup> У појединим земљама законодавац не прописује услов у вези са висином основне имовине при оснивању задужбина, примерице Холандија, Естонија<sup>689</sup> и Пољска (осим када се у регистар уписује да ће се бавити привредним активностима када је потребно да за те активности има имовину од најмање 1.000 пољских злота).<sup>690</sup> Како се из изнетог прегледа види, националним прописима земаља Европе утврђени су различити захтеви у вези са вредношћу почетне имовине, као и начини на који је одређују.

#### *2.1.4 Оснивање задужбине*

Сва три система оснивања задужбина јављају се у земљама Европе. Границе између ових система не морају бити и по правилу у пракси нису стриктне.<sup>691</sup> Правила којима објективно право даје субјективитет задужбини ће у раду бити приказани у својим основним облицима и карактеристикама.

---

<sup>686</sup> *Ibid.* 67

<sup>687</sup> *Ibid.* 68.

<sup>688</sup> J. Веселинов (2021), 704.

<sup>689</sup> *Ibid.* 705.

<sup>690</sup> Nonprofit Law in Poland, 4.

<sup>691</sup> Примера ради, концесиони систем у коме су прецизирани услови за ускраћивање дозволе близак је номиналном систему признавања правног субјективитета задужбини.

Систем пријаве, како је раније речено, успоставља се са циљем евиденције правног лица од стране административне власти. Сам упис задужбине у регистар који нема конститутивни карактер и служи искључиво доказивању чињенице да задужбина постоји. Задужбина, дакле, стиче својство правног лица пре уписа у регистар, који се врши ради очувања начела правне сигурности. Овај систем је карактеристичан за период либералног капитализма,<sup>692</sup> али је и данас актуелан у данском и шведском праву.<sup>693</sup>

Упис задужбине у регистар представља конститутивни правни акт у складу са системом концесије (одобрења) и нормативним системом. У оба система, дакле, упис има исто правно дејство. Разлика се огледа у улози државног органа у процесу оснивања. Систем концесије предвиђа дискрециону оцену државног органа о битним елементима задужбине: целисходности циљева, процени усклађености циља и имовине чијим ангажовањем ће се остваривати сврха задужбине и сл. Дискреционо право надлежног органа му даје могућност да ускрати оснивање задужбине у складу са својом квалитативном проценом битних елемената задужбине сагласно прописима. Обим овлашћења надлежног органа може бити различито утврђен. Од најужега, који је ограничен на испитивање да ли је циљ могућ, одређен и допуштен, до најширег при процени општекорисности циља и сл.<sup>694</sup> На простору Европе, концесиони систем предвиђају француско, грчко и италијанско законодавство.<sup>695</sup>

Нормативни систем подразумева да позитивноправни прописи утврђују услове које треба да испуни задужбина да би јој правни поредак признао својство субјекта права. По испуњењу услова, задужбини се одобрава упис у регистар који има конститутивни карактер. Услови се разликују у различитим правним системима и могу се односити на дозвољеност циља, висину вредности имовине, трајност и сл. Овај систем има изразити грађанскоправни карактер и улога државног органа сведена је на упис задужбине у регистар након утврђивања испуњености законом прописаних услова. Нормативни систем је у земљама Европе најзаступљенији и предвиђају га немачко, швајцарско<sup>696</sup>, чешко, естонско, мађарско, пољско право и друга права.<sup>697</sup>

---

<sup>692</sup> Д. Стојановић, 298.

<sup>693</sup> К. Норт et al., 112.

<sup>694</sup> Ј. Веселинов (2021), 703.

<sup>695</sup> К. Норт et al., 110.

<sup>696</sup> Марија Тороман et al., 71–72 и 78–79.

<sup>697</sup> *Ibid.* 111.



Правни статус задужбина разликује се у националним правима земаља Европе. Ово произлази из чињенице да је обликовање овог правног института текло у склопу развоја целовитог правног система једне државе због чега има своја карактеристична решења развијена у складу са правном традицијом, друштвеним, економским и политичким односима. Ове разлике стварају препреке у прекограничној активности задужбина или отварању представништва задужбина у иностраној земљи. Национална законодавства прописују своје услове за настанак задужбине и њено функционисање, па није неочекивана појава потпуних крајности у правном регулисању основних елемената за признавање правне способности задужбини на простору Европе. Тако примерице, холандска задужбина за чије оснивање и рад су прописани минимални услови (било који циљ у складу са законом, без минимума почетне имовине, неограничена могућност економске активности, упрошћен надзор државног органа над радом задужбине) никада не би могла настати у француском систему који задужбину регулише на традиционалан начин (општекорисан циљ, висока вредност основне имовине, чврст државни надзор).<sup>698</sup> Недостатак правне сигурности у погледу признавања правног субјективитета општекорисних задужбина у иностраној земљи још је једна од препрека у њиховим прекограничним активностима. Оно што се подразумева под појмом општекорисни циљ није уједначено у земљама Европе и често је у уској вези са националним јавним интересом. У неким земљама је, стога неопходно да стране задужбине прођу кроз поступак признавања<sup>699</sup>, а у другима да оснују представништво<sup>700</sup> у складу са националним законом.<sup>701</sup> Ово су само неке од препрека које доводе до проблема у прекограничном деловању задужбина, а које је у сагласју са савременим концептом задужбинарства.

### *2.1.5 Бенефицијари задужбине*

Формулишући циљ оснивач одређује смисао задужбине и трасира њену будућу активност и круг лица који могу бити бенефицијари. Поједина лица су по правилу

---

<sup>698</sup> Feasibility study on a European Foundation Statute: Final report, 2008 <https://search.issuelab.org/resource/feasibility-study-on-a-european-foundation-statute-final-report.html> Heidelberg, Centre for Social Investment, Max Planck institute for comparative and international private law, 13, децембар 2021.

<sup>699</sup> Нпр. Естонија и Италија.

<sup>700</sup> Нпр. Пољска и Бугарска.

<sup>701</sup> Gerry Salole, „Why is the European Foundation Statute needed?“ *Journal of Not-for-Profit Law*, volume 11, 1/2008 <https://www.icnl.org/resources/research/ijnl/why-is-the-european-foundation-statute-needed> мај 2022.

искључена из круга корисника (оснивач, запослени, лица ангажована у органима задужбине и са њима повезана лица до одређеног степена). Међутим, и ту постоје изузеци. Право Аустрије, када се ради о приватним задужбинама<sup>702</sup>, као и право Лихтенштајна, када се ради о породичној задужбини<sup>703</sup>, допушта да се статутом омогући да корисник средстава буде и оснивач.

## 2.2 Разлике у регулативи која се односи на активности задужбине

Постоје значајне разлике у прописивању критеријума за утврђивање испуњености услова за настанак задужбине у националним законодавствима земаља Европе. Они се односе како на основне елементе правног лица тако и на начин на који оно настаје. Упоредноправном анализом прописа који регулишу правни положај задужбина може се доћи до закључка о специфичностима у регулисању њихових активности. Управљање имовином ради остваривања добити у неким земљама подразумева и могућност привредне активности задужбине.<sup>704</sup> Док су поједине земље нормирање рада задужбина потпуно приближиле прописима којима се регулише рад привредних друштава<sup>705</sup>, у другима је привредна активност задужбина ограничена<sup>706</sup> или није дозвољена.<sup>707</sup> Ограничења која се односе на привредну активност задужбине често су у функцији заштите основне имовине задужбине, а тиме и корисника.<sup>708</sup>

---

<sup>702</sup> К. Hopt et al., 92.

<sup>703</sup> Otto Farny, Ani Degirmencioglu, Michael Franz, Gertraud Lunzer, Martin Saringer, *Taxation of Foundations in Europe* [https://www.arbeiterkammer.at/infopool/akportal/Studie\\_Stiftungsbesteuerung\\_in\\_Europa\\_englisch.pdf](https://www.arbeiterkammer.at/infopool/akportal/Studie_Stiftungsbesteuerung_in_Europa_englisch.pdf), 29, мај 2022.

<sup>704</sup> Немачка, Мађарска, Холандија, Вид. *Feasibility study on a European Foundation Statute: Final report*, 90 – 91.

<sup>705</sup> Нпр. Белгија: Непрофитне организације су некада биле регулисане законом о непрофитним удружењима, међународним непрофитним удружењима и фондацијама из 1921. Парламент је 23. марта 2019. усвојио владин предлог закона којим се уводи нови белгијски Закон о привредним друштвима и удружењима (Belgian Companies and Associations Code) и укинуо акт из 1921. До инкорпорирања промена у периоду који је за то законодавац одредио задужбина може обављати делатност само у оквиру границе старог закона о непрофитним организацијама. То значи да може обављати комерцијалне активности само као само споредну делатност. Закон за ова правна лица предвиђа могућност обављања пуне и неограничене комерцијалне делатност од 1. јануара 2029. године. Philippe Malherbe, *Charitable organisations in Belgium: overview*, <https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/8-633-0854>, мај 2022.

<sup>706</sup> Примера ради у Француској је дозвољена уколико је у складу са циљем који задужбина остварује. У Аустрији је могућ за приватне задужбине, али не и за јавне задужбине. Вид. *Feasibility study on a European Foundation Statute: Final report*, 90–91

<sup>707</sup> Словенија, Литванија Вид. *Feasibility study on a European Foundation Statute: Final report*, 90–91. Тек новим Законом о задужбинама и фондацијама из 2010. године привредна активност задужбине је дозвољена у Србији.

<sup>708</sup> J. Веселинов (2021), 705.

Специфичност правне природе задужбина одражава се и на њихов нарочит порески третман. Једна од најзначајнијих разлика међу задужбинама у земљама Европе односи се управо на овај сегмент. Свака држава прописује посебне услове које задужбина треба да испуни да би стекла право на пореско ослобођење. Фискална политика сваке земље утиче на различит правни положај задужбина у вези са активностима усмереним на остварење циља због којег су основане. По правилу се пореске привилегије односе на стицање прихода од основне имовине који се користе у сврху остваривања циља задужбине.<sup>709</sup> Већина земаља прихвата повлашћени положај задужбина уколико стечене приходе употребе за остварење општекорисног циља. У том смислу важно је поново истаћи да се општекористан циљ другачије дефинише у различитим националним законодавствима.

Примерице, задужбина са општекорисним циљем у складу са немачким пореским прописима је ослобођена пореза на наслеђе и поклон као и пореза на промет непокретности. Значење „опште користи“ задужбине је дефинисано у немачким прописима којима се регулишу пореске олакшице оваквим задужбинама на начин да циљ мора бити искључиво и директно усмерен на активности у општем друштвеном интересу. Страним задужбинама се признаје да су основане у општем интересу уколико се остваривањем њиховог циља даје допринос немачком друштвеном интересу, немачкој јавности, уз могућност да се активности на афирмацији угледа Немачке у иностранству такође уврштавају у општекорисне циљеве.<sup>710</sup> С друге стране, иако као изузетак, аустријски законодавац је пореске олакшице предвидео и за приватне задужбине што утиче на будуће осниваче ових задужбина и делокацију капитала.<sup>711</sup>

Како савремено задужбинарство подразумева и прекограничне активности у остварењу циљева, често су нерезидентне задужбине у неравноправном положају у односу на домаће у погледу пореског третмана својих непрофитних активности што је, у неколико случајева, довело и до судских спорова пред Европским судом правде.<sup>712</sup> Издвајамо два случаја који ће бити од значаја за даљу анализу.

---

<sup>709</sup> С. Миладиновић (2013), 198.

<sup>710</sup> О. Farny et al., 23.

<sup>711</sup> *Ibid.*, 54.

<sup>712</sup> G. Salole, *нав. дело*.

Случај „Stauffer“ који је пред Европским судом правде вођен од 1997 до 2006. године, имао је за предмет различит порески третман прихода од закупа имовине нерезидентне задужбине. Италијанска задужбина остваривала је приход од закупа зграде чији је сопственик, а која се налазила у Немачкој, у сврху стипендирања швајцарских студената музике.<sup>713</sup> Међутим, није имала пореске олакшице које су имале задужбине основане у Немачкој по истом пореском основу, чиме је стављена у неповољнији положај. Тада важећи чл. 73 Уговора о Европској заједници је предвиђао оправдано ограничење слободе кретања капитала, односно омогућавао да државе примене меродавне одредбе националног пореског права које разликују пореске обвезнике који немају исто пребивалиште. Ипак, ширина тумачења ове одредбе довела је до спора.<sup>714</sup> У пресуди се наводи да разлике у пореском третману могу да се примене само у ситуацијама које нису објективно упоредиве или су оправдане заштитом општег интереса. Према тумачењу Суда, под општекорисним активностима се не подразумева да оне нужно морају бити усмерене на корист немачких грађана. Суд је заузео став да државе чланице немају обавезу да аутоматски признају страним задужбинама статус који оне имају у својим државама порекла. Државе имају дискреционо право да захтевају додатне услове за признавање пореских олакшица овим задужбинама, али уколико се њима у нерезидентној држави признаје статус задужбине са општекорисним циљем, власти те државе чланице им не могу ускратити право на једнак третман само на основу чињенице да су основане у другој држави чланици.<sup>715</sup> Надзор државе домаћина, који је овом пресудом установљен, подразумева усклађивање задужбине са свим националним правима држава заједнице, што је готово немогуће, јер свака држава чланица, као што је приказано, има установљене различите критеријуме и захтеве у погледу правног статуса задужбине. Не постоје јединствена правила о условима које мора испунити задужбина да би била правно способна, те елементи њене правне способности могу бити различито дефинисани. Уочавајући ове препреке, као и низ административно техничких потешкоћа предложено је начело надзора властите државе које подразумева да би задужбина морала испуњавати услове за пореска ослобађања домаћег права које би јој било

---

<sup>713</sup> Thomas von Hippel, „Taxation of Cross-Border Philanthropy in Europe after Persche and Stauffer : From Landlock to Free Movement?“ <http://efc.issuelab.org/resource/taxation-of-cross-border-philanthropy-in-europe-after-persche-and-stauffer-from-landlock-to-free-movement.html> , фебруар 2018.

<sup>714</sup> G. Salole, *нав. дело*.

<sup>715</sup> Kristijan Poljanec, „Zaklade kao ovlaštenici slobode poslovnog nastana i kretanja kapitala u pravu Evropske unije i Republike Hrvatske“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, бр. 4/2016, 570–571.

аутоматски признато у другој земљи чланици. Државе би у том случају цениле правну способност задужбине применом националног права друге државе чланице. Проблем овог модела је, поред практичног, који се односи на добро познавање и тумачење страног права од стране домаћих органа који доноси одлуке и у имплицитном признању важења страног права и тиме отварање питања националног суверенитета.<sup>716</sup>

Случај „Porsche“ који је пред Европским судом правде вођен од 2003. до 2009. године имао је за предмет дискриминацију физичког лица у погледу пореских олакшица за донацију ствари у природи задужбини у другој држави чланици Европске уније. Наиме, немачки резидент г. Перше је затражио у својој пријави пореза на доходак посебан одбитак за донацију у природи медицинске и друге опреме португалској добротворној установи. Немачки прописи предвиђају одбитак пореза за донацију у оваквом случају, али је порески подстицај примењиван искључиво за донације задужбини резиденту, чак и у случајевима када је организација нерезидент испуњавала све услове прописане немачким пореским законом. Захтев за одбитак пореза је ипак одбијен. Како Уговор о Европској заједници забрањује дискриминацију у случају донације страном задужбини/фондацији поставило се питање да ли су у овом случају прекршене основне европске слободе?<sup>717</sup> Европски суд правде је закључио да донације, укључујући и донације у природи, потпадају под заштиту слободног кретања капитала. Дискриминација у овом случају није оправдана, јер је компатибилност критеријума пребивалишта била одлучујућа. Различит третман био би могућ и допуштен уколико би се одређење циљева задужбина/фондација разликовали у овим два националним законодавствима. Задужбина са седиштем у једној држави која испуњава услове за признање таквог статуса у другој држави чланици, а који су неопходни ради признања пореске олакшице има права на једнак порезни третман као и задужбина резидент. Пресудом је појашњено шта се може сматрати донацијом као обликом кретања капитала и утврђен је оквир оправданог ограничења кретања донација те су развијена начела потврђена у пресуди „Stauffer“, пре свега начело „надзора државе домаћина”.<sup>718</sup>

Како се из пресуда Европског суда види, државе чланице Европске уније имају обавезу да примењују једнаке пореске олакшице на стране задужбине са

---

<sup>716</sup> *Ibid.*, 572.

<sup>717</sup> Т. Hippel, 16–17.

<sup>718</sup> К. Poljanec, 574.

општекорисним циљем, које у њој имају седиште као и да их признају страним донаторима, уколико је страна јавна задужбина упоредива са домаћом. Неопходно је да државе чланице путем својих органа спроводе тест упоредивости како би утврдиле испуњеност услова које прописују национални порески прописи.<sup>719</sup> У анализи коју су 2009. године спровели ЕФЦ<sup>720</sup> и ДАФНЕ<sup>721</sup>, а која се односила на транспарентност и одговорност задужбина/фондација у оквирима пореског законодавства земаља ЕУ и иницијативе за саморегулацију широм Европе закључено је да у већини испитаних земаља задужбине/фондације морају затражити посебно признање пореских олакшица од надлежног органа. Међутим, у шест од тридесет земаља обухваћених истраживањем, ослобађање од пореза је аутоматски (тј. дато у односу на врсту правног лица). У овим земљама захтеви за регистрацију су строжи, на пример, важи концесиони систем оснивања, и/или постоји прописана најнижа вредност основне имовине, и/или задужбине се могу оснивати само са општекорисним циљем. Иста студија показала је да је у само половини земаља Европске уније порески третман страних задужбина које су упоредиве са домаћим једнак са третманом задужбине резидента.<sup>722</sup>

### *2.3 Конвергенција националних права на подручју Европске уније*

Економска глобализација у свом животном циклусу раста и просперитета, условљава глобализацију права. Иако је право, због начина установљавања правних правила, увек спорије у односу на економске интеграције, може се рећи да су ови поступци комплементарни и да само удружени могу довести до остварења циљева европских интеграција.<sup>723</sup> Основни мотив настанка Европске уније су неспорни заједнички интереси држава чланица интеграције који су регулисани правом. „Степен економске и политичке повезаности држава чланица Европске уније ствара потребу за постојањем усаглашених правила ради ефикаснијег функционисања ове интеграције.“<sup>724</sup> Овај процес има задатак да усагласи национална законодавства, а

---

<sup>719</sup> European Foundation Centre (EFC) 2015: Comparative Highlights of Foundation Laws: The Operating Environment for Foundations in Europe 2015 <https://efc.issuelab.org/resources/21691/21691.pdf>, 14. мај 2022.

<sup>720</sup> The European Foundation Centre (EFC).

<sup>721</sup> The Donors and Foundations' Networks in Europe (DAFNE).

<sup>722</sup> European Foundation Centre (EFC) 2011: Exploring Transparency and Accountability: Regulation of Public-Benefit Foundations in Europe, <https://search.issuelab.org/resource/exploring-transparency-and-accountability-regulation-of-public-benefit-foundations-in-europe.html>, 13–14. мај 2022.

<sup>723</sup> J. Веселинов (2021), 707.

<sup>724</sup> *Ibid.*

потом и доведе до стварања наднационалног права.<sup>725</sup> “Право је у земљама Европе чврсто везано за државу, па је денационализација права тежак и осетљив посао, у коме је потребно наћи меру”.<sup>726</sup> Предуслов стварања и очувања европске интеграције је стварање правног оквира за њено функционисање, али не у мери нарушавања суверенитета и губљења националног идентитета. Такав покушај би обесмислио гесло „Уједињени у разноликости”.<sup>727</sup> Испуњавање политичких и економских циљева Европске уније усмерених на лакши проток људи, робе, услуга и капитала „...неминовно намеће и питање уједначавања националних правних поредака...”<sup>728</sup> Све шире постављени циљеви задужбина који превазилазе национални простор једне државе, усмерени су на регионалне или глобалне проблеме у подручју екологије, људских права, миграција и сл. У великом броју случајева остваривање ових циљева подразумева прекограничну активност задужбина. Тиме се интеграција неминовно сусрела са проблемом регулисања правних правила за решавање новонасталих ситуација у непрофитном сектору. Јединствено решење за потешкоће које се јављају у таквим, прекограничним активностима задужбина није изнађено, а појединачна су често у супротности са начелима Европске уније која представљају стожер интеграције, што је доводило и до судских спорова.

„Према постављеном циљу, опсегу и начину уједначавања унутрашњег права држава чланица Европске уније, у суштини се може говорити о два метода конвергенције националних правних поредака; о унификацији и хармонизацији.”<sup>729</sup>

Унификација права је поступак стварања јединствених правних норми за подручје Уније које се примењују непосредно, без поступка ратификације. Европска унија је интеграција чије су централне институције плански стварале независтан, *sui generis* правни поредак комунитарног права. Његову заштиту, али и стварање посредним путем, обезбеђује Суд правде Европске уније.<sup>730</sup> Савет Европске уније и Европски парламент доносе једнообразна правна правила – уредбе, које се директно

---

<sup>725</sup> Види. Душан Николић, „Нове тенденције у европском приватном праву“, *Право Републике Србије и право Европске уније – стање и перспективе: тематски Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 2/2009, 1–25.

<sup>726</sup> Ј. Веселинов (2021), 707.

<sup>727</sup> Д. Николић (2005), 31.

<sup>728</sup> Атила Дудаш, „Од начела европског уговорног права до нацрта оквирних правила“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1/2012, 320.

<sup>729</sup> *Ibid.*

<sup>730</sup> Јелена Веселинов, *Владавина права, правна држава и наднационално сједињење у правном систему Европске уније*, [Мастер рад], Правни факултет, Нови Сад 2013, 1.

спроводе у државама чланицама.<sup>731</sup> „Уредбе имају карактер прописа опште примене, обавезују у целини и директно се примењују у свим државама чланицама“.<sup>732</sup> Приступањем интеграцији, чланице су се одрекле дела својих изворних овлашћења у одређеним областима чије су правно регулисање приступањем повериле комунитарним органима.

Хармонизација представља усаглашавање права држава чланица Европске уније са принципима и стандардима које намеће интеграција. Она се постиже директивама у којима су представљени битни, суштински захтеви које треба да постигне држава чланица Европске уније. Оне су обавезујуће, али нису директно примењиве, већ захтевају доношење аката којима ће оне бити спровођене што је у надлежности органа државе чланице. У упутствима су одређени рокови за доношење аката имплементације, али је остављена слобода надлежним државним органима у погледу избора форме и средстава за реализацију тог циља.<sup>733</sup> Поред ових аката хармонизацији доприносе и препоруке и ставови Савета Европске уније и Европске комисије који нису обавезујући, већ упућују на могуће начине уређивања одређених питања. Процесом хармонизације уједначавају се законодавства држава чланица на начин да се обезбеди адекватна заштита заједничких интереса чланица интеграције. Ипак, хармонизовани правни системи задржавају обележја своје националне, културне, историјске, правне и друге посебности. Ове посебности се унификацијом губе.<sup>734</sup>

### 3. Тенденције у правном регулисању задужбинарства на простору Европске уније

Конвергенција националних права на нивоу интеграције је замашан и сложен посао, који је посебно осетљив у домену грађанскоправних норми. Ипак, поједине области приватног права које су уско везане за економске циљеве (заштита потрошача, спречавање нелојалне конкуренције) потпуно су уређене европским стандардима.<sup>735</sup>

---

<sup>731</sup> А. Дудаш (2012), 320.

<sup>732</sup> Радован В. Вукадиновић, *Увод у институције и право Европске уније*, Крагујевац 2012, 122.

<sup>733</sup> Владимир Медовић, *Европска унија: право и институције*, Нови Сад 2018, 47.

<sup>734</sup> Сава Аксић, „Значење појмова унификације, кодификације и хармонизације правних прописа“, *Зборник радова с међународног научног скупа: Хармонизација грађанског права у региону*, октобар 2012, Пале-Источно Сарајево, бр. 1/2013, 212.

<sup>735</sup> Ј. Веселинов (2021), 708.



Природа ових области захтевала је прихватање решења комунитарног права у целости, како би се омогућило превазилажење проблема због разлика у националним законодавствима. Уступци су направљени ради стварања јединственог тржишта на простору Европске уније. Друге области грађанског права, које нису непосредно везане за привредне токове остављене су законодавцима држава чланица, који могу да пропишу другачију садржину права уз поштовање минималних стандарда утврђених на нивоу заједнице.

Интернационализација задужбина условљена општекорисним циљевима који су постављени шире од оквира државних граница, неминовно је водила покушајима уједначавања законских решења у овој области. Пораст броја правних лица са задужбинарским карактером,<sup>736</sup> те њихово интензивирање деловање у оквиру јединственог простора Европске уније потврдили су потребу за целовитим решавањем проблема у њиховим прекограничним активностима. Посебно је важно истаћи економске аспекте рада задужбина који потврђују нужност уједначавања прописа. Задужбине имају значајну улогу на јединственом тржишту рада која се огледа у мобилности радне снаге и протоку капитала као једним од основних циљева стварања интеграције, али законске и фискалне препреке представљају стални изазов за реализацију ових циљева.<sup>737</sup> Прекогранична активност задужбина отежана је и због административних потешкоћа условљених разликама у националним регулативама, што изискује и додатне трошкове правних саветника и различитих административних давања.<sup>738</sup> Неусаглашеност прописа држава чланица чест је узрок проблема у прекограничном деловању задужбине и стални изазов за њихово превазилажење у складу са задатком интеграције да створи јединствено тржиште без баријера за проток људи, услуга и капитала.<sup>739</sup> Како је напред приказано, решавање проблема у прекограничној активности задужбина тражено је у судским одлукама. Недостатак оваквог приступа огледа се у дужини трајања судских поступака као и нецеловитом регулисању ове области. Све државе чланице Европске уније задужбинарству дају исту садржину, али често имају дијаметрално супротна схватања о основним

---

<sup>736</sup> Фондације у Европске уније забележиле су драматичан раст у последњих 15 година. У девет земаља (Белгија, Естонија, Француска, Немачка, Италија, Луксембург, Словачка, Шпанија и Шведска), 43% фондација је отпочело са радом током последње деценије. Вид. G. Salole, *нав. дело*.

<sup>737</sup> J. Веселинов (2021), 709.

<sup>738</sup> G. Salole, *нав. дело*.

<sup>739</sup> J. Веселинов (2021), 706.

елементима који дефинишу њихов правни положај, што често доводи до несавладивих препрека у њиховој прекограничној активности.

Међународно удружење Европски центар фондација основао је у Брижу 1989. године Европски центар за фондације<sup>740</sup>. Циљ ЕФЦ је подстицање сарадње и размене програма кроз решавање проблема у прекограничној активности задужбина, стварањем „друштвено-економских и законодавних услова у различитим земљама у којима задужбине делују“<sup>741</sup>. Ова организација је дала значајне резултате у стварању правног оквира за уклањање баријера за прекогранично делање задужбина на простору Европске уније. Већина научника која се бави овом материјом сагласна је да су промене нужне и да је потребно укључење задужбина у јединствено тржиште. Ипак, иако усмерени ка истом циљу предлажу различите приступе у начину на који ће то бити учињено. Решења иду од доношења минималних услова који ће важити на целој територији интеграције<sup>742</sup>, давања предности судском решавању насталих проблема<sup>743</sup> до увођења посебног правног облика који би функционисао на нивоу Европске уније. Због различитог поимања задужбине ЕФЦ је развила функционалну дефиницију у којој је она дефинисана као непрофитна организација без чланова, која има својство правног лица и имовину за остварење општекорисног циља.<sup>744</sup> Извештаји који су уследили као резултат истраживања, која су спроведена под окриљем ЕФЦ потврдили су постојање проблема и указали на отворена питања.

Почетком XXI века покренута је иницијатива стварања европске фондације као наднационалног облика задужбине. Полазне тачке су биле две публикације у којима су биле упоредном методом обрађиване теме о оснивању и раду задужбина на основу извештаја стручњака из неколико држава чланица. Пројекат Бертелсман фондације (Bertelsmann Stiftung, Gutersloh), у сарадњи са Компанија ди Сан Паоло (Compagnia di San Paolo), ЦАЈТ-фондације (ZEIT-Stiftung), Ебелин и Герд Букериус (Ebelin and Gerd Bucerius, Hamburg) у коме је учествовало тридесет и три стручњака у области задужбинарства и пореског права из тринаест земаља резултирао је публикацијом која садржи нацрт Статута европске фондације, са коментарима и правним компаративним

---

<sup>740</sup> У даљем тексту ЕФЦ.

<sup>741</sup> П. Бојовић, 75.

<sup>742</sup> Види: Ineke Koele, *International Taxation of Philanthropy*, *IBFD* 2007, 364–367.

<sup>743</sup> Види: Oonagh B. Breen, “EU Regulation of Charitable Organizations: The Politics of Legally Enabling Civil Society,” *International Journal of Not-for-Profit Law*, Issue 3 Vol 10, June 2008. [https://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol10iss3/special\\_3.htm](https://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol10iss3/special_3.htm)

<sup>744</sup> Вид. G. Salole, *Ibid.*

ставовима.<sup>745</sup> Паралелни пројекат водила је и ЕФЦ, као Европска асоцијација фондација. Ове публикације приказале су богату традицију задужбинарства у Европи и разноликост националних регулатива у овој области. Као резултат пројеката понуђени су предлози Статута европске фондације, који, иако окренути истом циљу, имају одређених разлика. Несагласја су махом везана за поступак регистрације и надзора у погледу надлежности: националне или јединствене, нужности европског карактера задужбине, пореског третмана и сл.<sup>746</sup>

Након анализа потребе за јединственим актом и извештаја радних група које је основала, Европска комисија је 2003. године прихватила предлог за правно уређење европске фондације. Студију која би испитала регулаторне разлике и баријере на тржишту Европске уније и трошкове који због њих настају у раду задужбина, те утицај који би јединствени регулаторни акт имао на непрофитабилан сектор и европску економију Европска комисија је започела 2007. године.<sup>747</sup> Студију је спровео Институт Макс Планк за међународно приватно право (Max Planck Institute for Comparative and International Private Law) и Центар за друштвене инвестиције и истраживања на Универзитету у Хајделбергу (University of Heidelberg, Centre of Social Investment and Investigation). Циљ је био да се направи свеобухватан преглед и утврди важност и улога задужбинарства у европској економији, што укључује и анализу тренутних препрека за прекограничне активности задужбина.<sup>748</sup> Студија је завршена у новембру 2008. године и приказује пет различитих модела да се постојеће препреке елиминишу, или бар доведу до мере у којој не спречавају прекограничну активност задужбина. У овом раду укратко ће бити описан сваки од понуђених модела.

### *3.1 Модел Status quo*

Дотадашње ослањање на одлуке Суда правде, које представљају путоказ за решење проблема у области пореског законодавства при прекограничном раду задужбина, предложено је као први модел.<sup>749</sup> Овај модел формално правно не уводи никакву иновацију, али се уз њега предлажу додатне мере у виду боље

---

<sup>745</sup> J. Веселинов (2021), 710.

<sup>746</sup> *Ibid.*

<sup>747</sup> G. Salole, *нав. дело*.

<sup>748</sup> J. Веселинов (2021), 710.

<sup>749</sup> *Ibid.*, 179.

информисаности, те инструменти меког права (soft law<sup>750</sup>): кодекс понашања и поступак акредитације. Повећана информисаност подразумевала би адекватније упознавање задужбина са прописима земаља чланица. Ипак, начин на који би задужбине биле информисане није предложен. Модел није јасно понудио одговор да ли би постојало посебно тело које би се бавило пружањем адекватних информација, ко би сносио трошкове и др.<sup>751</sup> Предложени инструменти меког права нису обавезујући и служили би као оријентир задужбинама у прекограничном раду. Акредитацијом задужбина, би се „подстакло уједначавање правне праксе и узајамно зближавање различитих правних система“<sup>752</sup> Ипак, дошло се до закључка да такве мере не могу смањити текуће трошкове и да би они достигли најмање 90 до 101,7 милиона евра годишње.<sup>753</sup>

### 3.2 Хармонизација

Студија као другу могућност наводи хармонизацију националних „закона о оснивању и/или пореских закона држава чланица“<sup>754</sup>. Динамика хармонизације је у великој мери условљена политичким и економским приликама, како у државама чланицама, тако и у самој интеграцији. Велика економска криза прве деценије ХХИ века узроковала је процес наглог „заокрета од либералног капитализма ка државном капитализму“<sup>755</sup> који је значајно утицао на јачање националне правне регулативе. Хармонизација која је дуготрајан и осетљив процес у коме државе усклађују своје законодавство подразумева потпуно стабилну политичку и економску ситуацију. Понуђени модел је значио обезбеђивање адекватног правног окружења у свим државама чланицама за прекограничне активности задужбина, али је већ у тексту Студије изражена сумња да се такав модел може спровести.<sup>756</sup>

### 3.3 Мултилатерални или билатерални споразуми

Понуђени модел подразумева склапање мултилатералних и билатералних

---

<sup>750</sup> Вид. Душан Николић, „Европско приватно право у контексту глобализације“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 1-2/2008, 422.

<sup>751</sup> *Feasibility study on a European Foundation Statute: Final report*, 207.

<sup>752</sup> Д. Николић (2008), 424.

<sup>753</sup> Ј. Веселинов (2021), 711.

<sup>754</sup> *Feasibility study on a European Foundation Statute: Final report*, 182.

<sup>755</sup> Д. Николић (2008), 430.

<sup>756</sup> Ј. Веселинов (2021), 711.

споразума којима би државе међусобно признавале правну способност страних задужбина. Поред ових аката грађанскоправне природе, били би установљени и уговори о пореском третману страних задужбина, којима би свака земља чланица омогућавала нерезидентним задужбинама исте пореске олакшице као и задужбинама резидентима.<sup>757</sup> Већ творци, у самом тексту Студије исказују сумњу у одрживост предложеног модела истичући да се не може очекивати да ће он бити прихваћен у државама чланицама.<sup>758</sup>

### *3.4 Увођење Статута европске фондације*

Први иновативни модел у приступу решавању проблема прекограничне активности задужбина подразумева увођење европске фондације. Овај додатни правни облик би, по мишљењу аутора Студије, у потпуности превазишао баријере грађанског права и омогућио прекограничне активности.<sup>759</sup> Задужбине би имале право да преузму форму европске фондације, која је утврђена Статутом, ако је таква трансформација у складу са вољом оснивача и у складу са постојећим статутом фондације.<sup>760</sup> Недостатак овог модела је везан за процену воље оснивача, која је отежана чињеницом да су неке активне задужбине старије од идеје европских интеграција, али се у Студији предлаже прописивање посебне процедуре за решење овог питања. Творци Студије истичу да се прихватањем овог модела олакшавају процедуре и умањују административни и други трошкови у прекограничној активности задужбина. Транспарентност јединствене правне форме би отклонила недоумице о статусу задужбине чиме би се, сматрају творци Студије, подстицајно утицало на рад задужбина и допринело правној сигурности у њиховој активности на простору интеграције.

### *3.5 Увођење Статута европске фондације са статусом који подразумева ослобођење од пореза у свим државама чланицама*

Понуђени модел предвиђа увођење јединственог правног облика европске фондације и модел на основу кога би задужбине биле ослобођене од пореза у свим државама чланицама. Полазећи од досадашњих искустава, пре свега случајева који су

---

<sup>757</sup> *Feasibility study on a European Foundation Statute: Final report*, 183.

<sup>758</sup> J. Веселинов (2021), 711.

<sup>759</sup> *Feasibility study on a European Foundation Statute: Final report*, 185.

<sup>760</sup> *Ibid.*

вођени пред Судом правде чији је предмет био неједнак порески третман задужбина у њиховој прекограничној активности у оквиру Европске уније, писци Студије одбацују хармонизацију као модел усклађивања пореских прописа. Они одбацују и могућност утврђивања јединствених пореских олакшица у тексту Статута Европске задужбине, те склапање додатног уговора којим би се оне дефинисале (нпр. утврђивањем најнижег заједничког именованог националних пореских закона држава чланица). У Студији се предлаже увођење пореских олакшица на начин да нерезидентне задужбине имају исти третман као домаће задужбине, уколико оне испуњавају основне захтеве које прописује порески закон државе чланице домаћина. Овако конципиран модел захтева испуњавање услова који се односе на правни положај европске фондације.<sup>761</sup> У том смислу, овај нови правни облик би морао одређивати циљ као општекористан, а јавна корист би морала бити дозвољена у свим државама чланицама.<sup>762</sup> Поред тога, морао би се уједначити правни положај задужбина (задужбине са или без својства правног лица), организациона правила (управљање са или без накнаде, чланство у задужбини), модел регистрације, минимални износ имовине (да ли постоји и која вредност представља минимални износ) надзор над радом задужбина (са или без улоге државе, државе регистрације или државе где се обавља активност, на европском нивоу...) и др. Утврђивање свих ових елемената подразумевало би доношење свеобухватног Статута европске фондације.<sup>763</sup>

На основу изведених студија Европска комисија је представила предлог Статута европске фондације у фебруару 2012. године.<sup>764</sup> Европска фондација би била нова европска правна форма и постојала би паралелно са задужбинама и другим сродним установама чији је правни статус регулисан националним законима држава чланица.<sup>765</sup> У Статуту европске фондације био би утврђен одређен број захтева које задужбина мора да испуни. Ово се пре свега односи на висину вредности имовине која је утврђена у Статуту на висину од 25.000 евра и циљ од јавног значаја. Овде се пре свега мисли на опште прихваћене циљеве у свим државама чланицама у области културе, образовања, уметност, заштиту животне средине и сл. Такође, активности

---

<sup>761</sup> J. Веселинов (2021), 712.

<sup>762</sup> Неке државе (нпр. Француска) верске циљеве не уврштавају у јавну корист.

<sup>763</sup> J. Веселинов (2021), 711–712.

<sup>764</sup> European Commission, *AGENDA/12/5*,

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_AGENDA-12-5\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_AGENDA-12-5_en.htm), фебруар 2018.

<sup>765</sup> J. Веселинов (2021), 713.

задужбине би требало да се спроводе у најмање две државе чланице.<sup>766</sup> Предности ове правне форме налазе се у чињеницама да би постојали јединствено дефинисани захтеви за оснивање и рад на подручју Европске уније које би морало да испуни правно лице уколико се оснива у овом правном облику (нпр. општекористан циљ, међународни карактер, минимална имовина), правни субјективитет би овим правним лицима био признат у свим државама чланицама, за њих би биле гарантоване исте пореске погодности које су државе чланице одобриле својим националним задужбинама без икаквих додатних процедура или трошкова. На овај начин би био пружен висок степен правне сигурности за активност задужбина на простору Европске уније коју би пружао статус Европске фондације. Задужбине које би се определиле за ову правну форму имале би смањене трошкове у прекограничним активностима услед превазилажења законских и административних препрека.<sup>767</sup> Предности које прате ову правну форму не односе се само на правна лица која је преузимају. Од ње ће корист имати и грађани Европске уније који су корисници ових задужбина па ће смањењем трошкова већи износи финансијских средстава бити усмерени на активности које су орјентисане на остварење општекорисне сврхе. На исти начин корист имају и економије држава чланица, које могу очекивати да задужбине са више финансијских средстава учествују у области образовања, социјалне и здравствене услуге, културе, заштите животне средине и других циљева у којима се ова правна лица оснивају. Напослетку, корист ће имати и донатори којима ће донације страним фондацијама бити јефтиније, поузданије и једноставније. Тиме ће, уједно, Статут учинити да Европске фондације буду препознатљиве за донаторе.<sup>768</sup> Предлог Комисије, ипак, није упућен Већу министара Европске уније и Европском парламенту на разматрање, јер међу представницима 28 земаља чланица Европске уније није постигнут консензус о Статуту европске фондације. Европска комисија је након неуспешних преговора 2015. године донела одлуку о уклањању Статута из радног програма и повукла га са законодавне агенде.<sup>769</sup>

---

<sup>766</sup> MEMO/12/79, Brussels, 8 February 2012. Proposal for a Regulation on the Statute for a European Foundation (FE) – frequently asked questions, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO\\_12\\_79](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO_12_79), јануар 2022.

<sup>767</sup> European Commission, *Competitiveness Council – 20-21 February 2014*, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-118\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-118_en.htm), фебруар 2018.

<sup>768</sup> MEMO/12/79, Brussels, 8 February 2012. Proposal for a Regulation on the Statute for a European Foundation (FE) – frequently asked questions, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO\\_12\\_79](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO_12_79), јануар 2022.

<sup>769</sup> European Foundations for Research and Innovation, Center for Philanthropic Studies, VU University Amsterdam, *Synthesis Report, EUFORI Study*,

Усвајање Статута европске фондације не би имало директног утицаја на измену националних регулатива држава чланица у области задужбинарства. Ипак би оно, сматрају неки аутори, извршило на њих снажан утицај и довело до њихове модернизације. Тиме би, закључује се, природним путем дошло до приближавања правних прописа који регулишу ову област.<sup>770</sup>

Истакнута су и другачија становишта у којима се изражава сумња да усвајање Статута европске фондације није спроводиво решење, и предлаже постављање захтева државама чланицама за адекватан режим задужбина у складу са смерницама Европске комисије. Правно успостављање цивилног друштва може се, сматрају, боље унапредити кроз усвајање функционалног приступа Суда према правима и обавезама непрофитних организација.<sup>771</sup> Овакав резон проистиче из актуелног институционалног оквира Европске уније, који се не ослања доследно на Монтескијеову поделу власти, већ је конципиран тако да ублажи разлику између континенталног и аглосаксонског система. Иако Суд правде формално нема надлежност у стварању права у пракси то није тако и он својим пресудама постепено гради систем судског права<sup>772</sup>.

Иако је идеја о Статуту европске фондације одбачена, рад на усаглашавању правних правила у области задужбинарства је настављен. Ипак, чак и деценију након одбацивања Статута европске фондације као решења није се нашло адекватно решење за пуно превазилажење проблема у прекограничној активности задужбина.<sup>773</sup>

С обзиром на различит правни положај и улогу задужбина у једном друштву задатак изналажења решења за настале проблеме није нимало лак. Циљеви задужбина су често одређени у складу са апстрактним јавним интересом чију садржину одређују национална права у складу са традицијом овог института у оквиру државних граница. „Економске, бројиве категорије су много лакше нашле могућност уједначавања управо због своје одлике да су конкретне и вредносно исказиве“.<sup>774</sup> Увођење европске фондације која би постојала паралелно са правним облицима земаља чланица

---

<http://euforistudy.eu/wp-content/uploads/2015/07/Synthesis-Report.pdf>, 63, фебруара 2018.

<sup>770</sup> Renzo Rossi, „The Proposal for a European Foundation Statute and Its Influence on Italian Legislation“, *The International Journal of Not-for-Profit Law*, 1/2014, <http://www.icnl.org/research/journal/vol16iss1/proposal-for-a-european.pdf>, јануар 2018.

<sup>771</sup> O. Breen, 50–79.

<sup>772</sup> Душан Николић, „О правној политици Европске уније у области приватног права“, *Изаови у међународном пословном праву и праву Европске уније: зборник радова поводом 40 година универзитетске каријере академика проф. др Радована Д. Вукадиновића*, 2020, 363.

<sup>773</sup> Види: Oonagh B. Breen, *Enlarging the Space for European Philanthropy* Brussels, 16 January 2018 <https://search.issuelab.org/resource/enlarging-the-space-for-european-philanthropy.html>, мај 2022.

<sup>774</sup> J. Веселинов (2021), 715.



интеграције, омогућило би различите злоупотребе овог института. Задужбине би тада имале могућност да се одреде за облик који нуди повољнији третман. Стављањем предзнака „Европска“ задужбина би могла да заобиђе ограничења која прописује национално право, јер је неизводљиво да Статут европске фондације буде најмањи заједнички садржалац свих националних прописа. Ипак, пракса показује да је решавање настале ситуације неопходно, па се наставља са активностима за решавање ових проблема. Сигурно је да постоји простор за истраживање јер и институционална филантропија мора добити једнаке услове за све државе чланице на јединственом тржишту, на коме се за профит може слободно кретати, усклађивати и створити нове европске облике.

## VI УТИЦАЈ ЕВРОПСКИХ ТЕНДЕНЦИЈА У РЕГУЛАТИВИ НА ЗАКОН О ЗАДУЖБИНАМА

### 1. Утицај текста Предлога Статута европске фондације на Закон о задужбинама из 2010. године

Процес европеизације права је у току и у нашој земљи, као и у осталим земљама у транзицији, које на тлу Европске уније покушавају да достигну развојни ниво неопходан да се придруже заједници. „Усклађеност националног законодавства са правним стандардима и комунитарном правном тековином (*acquis communautaire*), односно комунитарним правом један је од основних услова за пријем у чланство“<sup>775</sup> Европске уније. Ипак, његова пуна рецепција није услов за придруживање интеграцији, па некритичко увођење страних нормативних решења може нарушити конзистентност домаћег правног система. Преузимање страних нормативних решења неће бити ефикасно и донети очекиване резултате, уколико она не могу да нађу упориште у домаћој правној традицији и нису усклађена са актуелним позитивноправним прописима.<sup>776</sup>

Доношењем Закона о задужбинама и фондацијама 2010. године учињен је прилично радикалан заокрет у правном регулисању задужбина. У тражењу адекватнијег нормирања правног положаја савремене задужбине, закон је, под очигледним утицајем европских тенденција ка изналажењу предлога текста Статута европске фондације<sup>777</sup>, донео решења која нису у складу са правном традицијом задужбинарства у нас. Новине дакле, нису условљене већ представљају неселективно усвојена решења упоредног права од стране нашег законодавца.

Нови закон о задужбинама донео је промене у начину настанка задужбина. Укинута је традиционални систем одобрења и уведена нормативни систем, који има изразити грађанскоправни карактер. Систем концесије<sup>778</sup>, који је учвршћивао везу

---

<sup>775</sup> Д. Николић (2004), 106.

<sup>776</sup> *Ibid.*, 173.

<sup>777</sup> Proposal for a COUNCIL REGULATION on the Statute for a European Foundation (FE), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52012PC0035> У даљем тексту: Предлог статута.

<sup>778</sup> Чл. 3 Закона о задужбинама из 1989.

државе са проценом корисности циља, замењен је нормативним системом<sup>779</sup>, подобнијем за грађанскоправна лица, који је утврђен и Предлогом статута.

Општекористан циљ у великом броју правних система земаља Европске уније окарактерисан је као онај који је усмерен на људска и мањинска права, културу, науку, екологију, унапређивање толеранције и отклањање расне, етничке, религиозне, сексуалне дискриминације и сл. Дакле, као општекорисни циљеви утврђене су основне вредности савременог друштва које су сасвим широко постављене. Овакав приступ примењен је и приликом састављања Предлога статута. У Закону о задужбинама и фондацијама, на трагу ових нормативних решења, општекорисни циљеви утврђују се детаљном листом уопштених области у којима задужбине могу деловати. Ове неодређене законске формулације циља, које су у основи политичког карактера (промовисање демократских вредности, европских интеграција и међународног разумевања итд.), са истовременим преласком на нормативни систем оснивања задужбина, могу довести до злоупотребе институције задужбине. Новим законом прописани циљеви задужбина постали су безлични и проширени преко мере. Дефинисањем циљева на сувише општи начин, закон пружа могућност да се под овај правни облик подведе низ активности које не морају бити у складу са правном природом задужбине. Истовремено, преласком на нормативни систем укинута је надлежност државног органа који би својом проценом утврдио да ли су активности задужбине, у циљу у којем се задужбина оснива, заиста усмерене ка овим доста апстрактно утврђеним вредностима. Закон, на општи начин утврђује и недопуштене циљеве задужбине.<sup>780</sup> Они не смеју бити супротни државном поретку и усмерени на остваривање посебних интереса политичких странака. Ипак, ово последње се ограничава на непосредно учешће у изборној кампањи или прикупљање средстава за изборну кампању одређене политичке странке, коалиције или кандидата, као и финансирање политичке странке, коалиције или кандидата. Дакле, ограничава се само на забрану директног финансирања активности политичких странака. На овај начин изгубили су се традиционални циљеви задужбинарства срачунати на помагање основних друштвених вредности које држава не може да постигне својим напорима, или су они ван њеног домена.<sup>781</sup> Неопходност адекватне законске формулације циља потврђује и његов пресудан значај за правну способност задужбине. У прилог овој

---

<sup>779</sup> Чл. 25 и чл. 29 Закона о задужбинама из 1989.

<sup>780</sup> Чл. 6 ЗЗФ.

<sup>781</sup> И. Бабић (2019), 74.

тврдњи указујемо и на законску одредбу којом се прописује да деловање супротно утврђеним циљевима или обављање делатности у сврху остваривања циљева које је закон утврдио као недозвољене доводи до одузимања одобрења за рад задужбине.<sup>782</sup> Важно је истаћи да се и трајност као важан атрибут у дефинисању циља у нашем праву потпуно изгубио. Један од елемената на којима почива правна природа задужбине, као што је раније у раду истицано, управо је трајни циљ. „Правни систем једне државе је целовит и за његово функционисање неопходан је висок степен конзистентности. Другим речима, неопходно је у правном систему успоставити и правно уредити односе између целине и делова“.<sup>783</sup> Прихватање овако широко постављеног битног елемента за правни субјективитет задужбине у нашем праву је вештачка, јер није прилагођена правној традицији, друштвеним односима и важећим позитивноправним прописима.

У скорије време у Европи постоји тренд остваривања приватних циљева кроз коришћење правне форме задужбине. Многе земље<sup>784</sup> су приступиле изменама закона и у националне правне системе увеле приватне задужбине. Њихов положај у односу на оне с јавним интересом разликује се пре свега по томе што им нису признате пореске олакшице.<sup>785</sup> Решење које највише одступа од досадашње правне традиције код нас је увођење приватних задужбина.<sup>786</sup> После стотину година од првог законског решења у нас којим се добротворне установе ограничене на једну или више одређених породица не сматрају задужбинама, приватне задужбине су добиле готово једнак статус са задужбинама установљеним ради остваривања општекорисног циља. Упркос аргументованом ставу појединих научника против увођења ове врсте задужбина, које нису у складу са нашом правном традицијом и друштвеним односима, оне су новом регулативом добиле простор за деловање. Поједини аутори сматрају да је увођење задужбина којима се имовина вештачки држи у оквиру исте породице, погодна тло за поновно успостављање породичних фидеикомиса, који су напуштени у европском праву.<sup>787</sup> У тексту Закона није учињено неопходно прецизирање правног положаја породичних задужбина, како би се „могло утврдити да ли се ради о породичним фидеикомисима или не, с обзиром на могућу колизију са одредбама важећег Закона о

---

<sup>782</sup> Чл. 52 ЗЗФ.

<sup>783</sup> Ј. Веселинов (2018), 411.

<sup>784</sup> Белгија, Чешка Република, Мађарска, Италија, Румунија, Русија и Украјина.

<sup>785</sup> N. Bitterová, H. Surmatz, 13.

<sup>786</sup> Чл. 2 ЗЗФ.

<sup>787</sup> А. Дудаш (2014), 224; Д. Николић (2011), 9.

наслеђивању о ништавости завештања (тестамент)“;<sup>788</sup> које забрањују сваки вид фидеикомиса. Приватне задужбине омогућавају „изузимање имовине из слободне тржишне утакмице ради очувања интереса појединца“<sup>789</sup>. Врло често је њихова једина сврха реструктурисање имовине појединца скопчана са пореским олакшицама и другим погодностима које овај облик правног лица има, а не са несебичном бригом за добробит других. У времену транзиције, у коме се наша држава и даље налази, са недовољно разрађеним системом контроле задужбина због њихове вишедеценијске маргинализације, те укидања концесионог система, отворен је простор за употребу овог института супротно његовој природи. Разлог и аргументација за увођење породичних задужбина у наш правни систем у тренутку оживљавања самог института, на прописима недовољно утемељен начин, су несолидни. Сматрамо да је овај поступак у нескладу са нашим постојећим друштвеним и правним уређењем. Либералан однос према породичним задужбинама „исказан кроз констатацију да је дозвољено све што није забрањено уставом и законом, једноставно није примерен реалности и перспективама друштва у коме живе грађани Србије“.<sup>790</sup> Не видимо оправдан разлог за увођење породичних задужбина у наше право, јер је из изнетог јасно да оно није у складу са традицијом задужбинарства у Србији, да је у актуелним тренуцима реафирмације задужбинарства правни систем недовољно припремљен за увођење овог института, те да овај чин није резултат наметнутог услова за приступање интеграцијама па се ни у политичком смислу не може наћи његово оправдање.

Новина у Закону је и прописана висина вредности основне имовине задужбине.<sup>791</sup> Исказану минималну вредност основне имовине у еврима и то у износу од не мањем од 25.000 евра прописује Предлог статута<sup>792</sup>, што је уједно и најнижа вредност основне имовине коју прописују земље чланице Европске уније које на овај начин регулишу вредност основне имовине. Наш законодавац се одлучио за исти принцип и решење да задужбина може бити основана уколико има имовину минималне вредности од 30.000 евра у динарској противвредности по средњем курсу НБС на дан оснивања. У Анализи ефеката Закона о задужбинама и фондацијама наводи се да се „прописивањем висине основне имовине задужбине превазилази препрека за

---

<sup>788</sup> Став проф. др Гордане Ковачек Станић у тексту: А. Дудаш (2009), 398.

<sup>789</sup> Д. Николић (1997), 68.

<sup>790</sup> Став проф. др Душана Николића исказан у тексту: А. Дудаш (2009), 397.

<sup>791</sup> Чл. 12 ЗЗФ.

<sup>792</sup> Чл. 7 став 2 Предлога Статута.

коришћење ових статусно-правних облика задужбина и фондација ради остваривања легитимних (неимовинских) интереса грађана и правних лица, које је створио Закон о задужбинама, фондацијама и фондовима прописивањем да се задужбина, фондација и фонд могу основати само ако у тренутку оснивања располажу средствима којима се могу остварити циљеви ради којих се оснивају.<sup>793</sup> Осим тога истиче се да се „на овај начин регистрационом органу одузима неоправдано велико дискреционо овлашћење да цени да ли се основном имовином могу остварити циљеви због којих се оснива задужбина...“<sup>794</sup> Изнете констатације захтевају додатано преиспитивање. Дато образложење доносиоца закона чини се нејасним, а у неким деловима и спорним. Није у потпуности јасно на који начин се увођењем висине основне имовине превазилази препрека за рад задужбина које су основане у складу са претходним законом, јер ће управо, евентуална нижа вредност основне имовине од прописане довести до њиховог гашења или мењања правне форме. С друге стране није јасно због чега је систем одобрења, који и данас постоји у низ развијених европских држава стављен у негативан контекст имајући у виду да процену остваривости циљева на основу висине основне имовине даје овлашћени државни орган. Стиче се утисак да законодавац није спреман да адекватно уреди овлашћења надлежног органа или да у њега нема поверења. Није јасан ни основ за утврђивање износа од 30.000 евра, па се може закључити да је он имплементиран на основу вредности које прописују развијене европске земље, а који је утврђен и у Предлогу статута. Овакво решење није оправдано с обзиром на то да се Србија, у том смислу, не може поредити са економским положајем ових земаља, као и да је минимална висина основног капитала за лукративна правна лица законима утврђена у мањем износу.<sup>795</sup> Задужбине, кроз историју овог института у Србији, нису биле једнаке ни по циљевима, ни по висини имовине, нити је бити оснивач била привилегија само најбогатијег друштвеног слоја.

---

<sup>793</sup>Образложење Закона о задужбинама и фондацијама из 2010. године <http://vs3836.cloudhosting.rs/misljenja/81/ana/Analiza%20efekata%20Nacrta%20zakona%20o%20zaduzbina%20i%20fondacijama.pdf> , 12, мај 2022.

<sup>794</sup>*Ibid.*

<sup>795</sup> Чл. 293 Закона о привредним друштвима, *Сл. гласник РС*, бр. 36/2011, 99/2011, 83/2014 - др. закон, 5/2015, 44/2018, 95/2018, 91/2019 и 109/2021: „Акционарско друштво мора имати минимални основни капитал у висини од 3.000.000,00 динара, осим ако је посебним законом предвиђен већи износ“. Или за друштво са ограниченом одговорношћу: „Основни капитал друштва износи најмање 100 динара, осим ако је посебним законом предвиђен већи износ основног капитала за друштва која обављају одређене делатности“.

Њих су оснивали државници<sup>796</sup>, племићи<sup>797</sup>, велепоседници<sup>798</sup>, свештеници<sup>799</sup>, научници<sup>800</sup>, али и домаћице<sup>801</sup> са имовином која је била у складу са циљевима задужбина. Висока вредност основне имовине не гарантује ни трајност, ни остваривање значајнијих циљева, а обесхрабрује велики број грађана за оснивање ових установа и постаје привилегија искључиво богатих грађана. Закон предвиђа могућност оснивања задужбине са мањим износом основне имовине само изузетно, по претходно прибављеном мишљењу о томе да је основна имовина задужбине довољна за остваривање циљева због којих се оснива које издаје министарство надлежно за културу, односно, за задужбине које се оснивају на територији Аутономне Покрајине Војводине, орган Аутономне Покрајине надлежан за послове културе.<sup>802</sup> Остаје недоречен карактер Мишљења надлежног органа и његово правно дејство. Мишљење је акт који по природи нема обавезујуће дејство, али се не види на који начин оно утиче на одлуку регистратора да ли ће уписати задужбину у регистар. Да ли задужбине чији је циљ непретенциозан, ужег поља или локалног карактера, за чије је испуњење потребна мања основна имовина од прописане, пролазе кроз додатан поступак одобрења и шта је основ за овакав приступ, остаје неразјашњено. Зашто је за оснивање задужбине са мањом основном имовином остављен претходни концесиони систем (уколико је дискрециона оцена надлежних органа обавезујућа) када је законом он замењен нормативним и критикован као неадекватан? На ова питања текст Закона нити његов творац не даје одговор. Додајемо, да је процена имовине у стварима и правима која је намењена оснивању задужбине поверена овлашћеном судском вештаку.<sup>803</sup> Закон међутим, не регулише на коме је избор личности вештака, те не нуди механизме контроле рада предложеног судског вештака, што може довести до злоупотреба, посебно код граничних случајева у висини основне имовине.

---

<sup>796</sup> Заклада Краља Петра I Ослободиоца за подизање дома за убоге и немоћне у Земуну. Види у: Јелица Рељић и сар., *Задужбине и задужбинари: у фондовима Архива Србије*, Београд 2015, 601.

<sup>797</sup> Задужбина Саве Текелије за сиромашне ученике средњих и виших школа, Види у: Ј. Рељић (2015), 549.

<sup>798</sup> Задужбина Богдана Дунђерског, бившег велипоседника Старобечејског и Србобранског, Види у: Ј. Рељић (2015), 498.

<sup>799</sup> Задужбина владике Јеронима, Види у: Ј. Рељић (2015), 566.

<sup>800</sup> Задужбина Михаила И. Пупина, Види у: Ј. Рељић (2015), 469.

<sup>801</sup> Задужбина Рахиле Манојловић, рођ. Белеслијин. Види у: Љубомир Лотић, „Добротвори Матице српске и њихове задужбине“, *Матица српска 1826-1926*, Нови Сад 1927, 581.

<sup>802</sup> Чл. 12 став 3 ЗЗФ.

<sup>803</sup> Чл. 11 ЗЗФ.

Странци су по закону из 1989. године могли бити оснивачи или суоснивачи домаћих задужбина<sup>804</sup>, али питање страних задужбина овим законом није било регулисано. Новим Законом за упис представништава страних задужбина<sup>805</sup> у регистар који се води код Агенције за привредне регистре<sup>806</sup> прописан је једнак поступак као и за домаће задужбине. Одредбе новог Закона које се односе на упис у Регистар, делатност и забрану рада примењују се на домаће задужбине као и на страна представништва задужбина, уколико то законом или међународним уговором није другачије утврђено. Ипак, није прецизирано да ли основна имовина, чија је висина за стране задужбине утврђена у истој вредности као и за домаће, мора бити уплаћена на рачун представништва уколико је у питању новчани износ, односно, да ли се непокретна имовина може налазити и у иностранству.<sup>807</sup> Могућност оснивања страних задужбина, односно регистрација њихових представништава представља још један вид приближавања тенденцијама Европске уније у погледу регулисања задужбинарства на јединствен начин. Сматрамо, ипак, да је деловање страних задужбина, односно њихових представништава недовољно детаљно регулисано, посебно у делу који се односи на контролу рада ових правних лица.

Нови Закон прописује и могућност привредне активности задужбине са општекорисним циљем<sup>808</sup> уколико је везана за циљ задужбине, те уколико је као споредна делатност предвиђена статутом задужбине и уписана у Регистар задужбина. Новија пракса у Европи показује да се задужбинама допушта да обављају привредну делатност ради увећања сопствене имовине, чиме се њене основне активности проширују, а њихово обављање побољшава.<sup>809</sup> Овакву активност наше право није до сада познавало, а она је на сличан начин, како је нормирана у тексту Закона, утврђена и у Предлогу статута. Отворено је питање да ли је традиционална задужбина требало да се прилагоди новим тенденцијама или је она могла остати очувана, а могућност привредне активности бити дата фондацијама као сродном, новијем правном облику. Сматрамо да је у тренутку када задужбинарство, након дугог времена хибернације у коју је било доведено и законски и практично, поново оживљава, оваква могућност у најмању руку преурањена. Задужбине су за прописану привредну активност

---

<sup>804</sup> Чл. 20 Закона о задужбинама из 1989.

<sup>805</sup> Чл. 56–60 ЗЗФ.

<sup>806</sup> У даљем тексту: Регистар

<sup>807</sup> А. Дудаш (2009), 396.

<sup>808</sup> Чл. 45 ЗЗФ.

<sup>809</sup> Види. К. Норт et al., 228–236.



неспремне из више разлога: у правној регулативи у вези са статусом задужбина учињен је муњевит заокрет од безмалог брисања задужбине из ње, до прописивања могућности да обављају привредну делатност. Овај квалитативни скок у регулисању правног положаја задужбина је превелик, преурањен и недовољно регулисан.<sup>810</sup> За обављање оваквих послова потребан је стручан кадар, а број задужбина које имају правнике и економисте у својим органима управљања у Србији је симболичан. Задужбинске управе, из наведених разлога, нису спремне на овакву значајну промену и немају компетенције да ову могућност користе. Истовремено, Закон није системски решио питања ограничења и надзора над оваквом задужбинском активношћу. Неквалификована управа би могла, из добре намере, али због недовољног стручног знања, вршењем привредне делатности угрозити рад задужбине. Увођење могућности привредне активности задужбине у нас учињена је без адекватне, свеобухватне регулације. Овако, штуро нормирана може донети више штете него користи, па сматрамо да је треба преиспитати са посебном пажњом имајући у виду значај установе задужбине.<sup>811</sup> Супротно доброј упоредноправној пракси у нас се одустало од доктрине *ultra vires* када је у питању пуноважност правних послова и правних радњи задужбине иако је она већ 45 година присутна у Закону о облигационим односима, о чему је већ било речи.

Дакле, један број решења је, како је приказано, неселективно и недовољно уређено усвојен у нашој правној регулативи у материји задужбина, док су друга неоправдано или са слабом аргументацијом из њега отклоњена. Новим Законом укидају се фондови, јер се као оснивач задужбине, у складу са новим Законом, може наћи само физичко, а не и правно лице. У Образложењу Закона наводи се да се од овог статусно-правног облика одустало како се не би давао подстрек корпоративном задужбинарству.<sup>812</sup> Наведена аргументација управо је супротна новим тенденцијама које законодавац уводи у регулисање материје задужбинарства.

Све наведене новине немају упориште у правној традицији задужбинарства у Србији, већ су очигледно „уезене“ у наше право како би се у поступку придруживања материја задужбинарства усагласила са стандардима Европске уније у овој области,

---

<sup>810</sup> Ј. Веселинов (2018), 419.

<sup>811</sup> *Ibid.*

<sup>812</sup> Образложење Закона о задужбинама и фондацијама из 2010. године <http://vs3836.cloudhosting.rs/misljenja/81/obr/Obrazlozenje%20Nacrta%20zakona%20o%20zaduzbi%20i%20fondacijama.pdf>, 1. мај 2022.

што је Статут европских фондација требало да представља. „Главни развојни токови у Европској унији, на директан или индиректан начин утичу и на обликовање националног правног система.“<sup>813</sup> С обзиром на чињеницу да је Србија започела процес имплементације европских правних стандарда, још крајем прошлог века, не чуди чињеница да је и у области задужбинарства уведен низ таквих стандарда. “Сваки грађанскоправни институт има одређену функцију у правном систему, а тиме и у друштву у ком се примењује. Он треба да одговара нивоу друштвеног развоја, менталитету становништва и сл. Некритичко преузимање правних института из страних правних система, које је постало прилично распрострањено последњих година, може изазвати низ нежељених ефеката”<sup>814</sup>. Важно је наћи меру у усвајању нових решења и тенденција страног законодавства, јер се она не морају увек испоставити као најбоља. Није нужно неселективно их прихватати, те олако се одрицати од опробаних постојећих решења нашег правног система.

## 2. Задужбина и фондација *de lege lata* и *de lege ferenda*

Фондација, као правна установа у нашем праву, мењала је своје карактеристике, па је на самом почетку неопходно њено појмовно прецизирање. У другој половини двадесетог века фондација је била уведена у наш правни систем како би се формирао правни облик добротворне установе коју могу основати правна лица средствима у друштвеној својини. Задужбине су, насупрот, биле добротворне установе које су оснивала физичка лица, сопственим средствима.<sup>815</sup> Закони о задужбинама из 1972. године и 1989. године су, дакле, прецизно одредили физиономију ових институција одређујући им карактеристична обележја која се огледају у различитом облику својине на основној имовини, прилагођене тадашњим друштвеним условима.

У Нацрту закона о задужбинама и фондовима из 1991. године којим је требало отклонити недостатке закона из 1989. године и редефинисати положај ових правних лица, изостављен је облик фондације. Једна од критика на текст нацрта се управо односила на нужност задржавања фондације као правног облика, с обзиром на то да је она карактеристична за друштва са тржишном привредом, чему се у то време тежило.

---

<sup>813</sup> Д. Николић (2009), 3.

<sup>814</sup> Душан Николић, „Материјални извори савременог грађанског права“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 4/2012, 87.

<sup>815</sup> Чл. 4 Закон о задужбинама из 1972 и Чл. 4 Закон о задужбинама из 1989.

„У тржишној привреди Србије, као јединој развојној перспективи, треба очекивати приватну заинтересованост за подизање неких објеката или оснивање установа културе. А то је шанса за фондације.“<sup>816</sup> Овај нацрт није усвојен, и фондација је задржана као облик правног лица са измењеним карактеристикама и функцијом у односу на раније законе. Имајући у виду да је важећим законом предвиђена могућност да правна лица оснивају задужбине, а да је друштвена својина укинута, отпао је пређашњи основ за одржавање овог облика који је ипак у закону задржан.

Позитивноправни прописи утврђују разлику између задужбина и фондација која је минимална и огледа се у висини основне имовине, врсти правног посла на којим их је могуће основати, те могућности обављања привредне делатности. За задужбину је прописана висина основне имовине, за разлику од фондације која може бити основана и без имовине.<sup>817</sup> Друга разлика односи се на начин оснивања ових правних лица. Задужбине се могу оснивати правним пословима *inter vivos* и *mortis causa*, а фондације само пословима *inter vivos*.<sup>818</sup> Задужбине се могу оснивати са циљем којим се остварује приватни интерес, док за фондације та могућност не постоји.<sup>819</sup> Све остале карактеристике ова два облика правног лица су исте, те она потпадају под исти правни режим.<sup>820</sup>

Као што се из изложеног види фондација је организација са својством правног лица која је битно слична јавној задужбини.<sup>821</sup> Постоје мишљења да је термин фондација уведен у нашу правну терминологију непосредно након Другог светског рата због отпора према установи задужбина<sup>822</sup>, међутим, како је речено, он је у једном историјском периоду имао у битној мери различита обележја од задужбина па се

---

<sup>816</sup> З. Аврамовић, 63.

<sup>817</sup> Чл. 2 ЗЗФ.

<sup>818</sup> Чл. 10 ЗЗФ.

<sup>819</sup> Илија Бабић, *Увод у грађанско и стварно право*, Београд 2019, 73.

<sup>820</sup> Према подацима објављеним у: Влада Републике Србије и Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом, *Сарадња органа државне управе, покрајинске управе и независних тела са организацијама цивилног друштва у 2016. години*, Београд 2018, 39–40: 2015. године укупан број фондација и задужбина био је 700, од чега је 124 задужбине било регистровано са општекорисним циљем и једна са приватним интересом, док је са активним статусом било 572 фондације. 2016. године укупан број фондација и задужбина био је 770, од чега је 127 задужбина било регистровано са општекорисним циљем и једна са приватним интересом, а активни статус имало је 639 фондација.

Значајно већи број фондација (642) у односу на задужбине, као и разлика у броју новооснованих фондација и задужбина (67 фондација и 3 задужбине) за годину дана говори у прилог томе да се због разлике у оснивачком капиталу, а без разлике у правилима функционисања, оснивачи све чешће опредељују за фондацију као правни облик.

<sup>821</sup> В. Водинелић 398 и даље.

<sup>822</sup> Наташа Стојановић, „Располагање заоставштином у друштвено–корисне сврхе”, *Зборник радова Правног факултета у Ниш*, бр. 43/2003, 238.

његово постојање могло оправдати. У нашем позитивном праву, разлике којима су данас задужбине и фондације диференциране имају такав карактер да не оправдавају њихово одвојено постојање. Потврду наведеног можемо наћи у чињеници да су ради одржавања испуњености услова за рад, поједине задужбине промениле свој облик у фондације, а само у називу задржале реч задужбина.<sup>823</sup> Сматрамо да би правном облику фондација било логичније дати обележја која су сада дата задужбини, јер се, посматрано упоредноправно, правна лица са тим својствима и називају фондације у Европи и свету. Задужбине су требале да задрже свој традиционални карактер који се огледа у циљевима усмереним на поље културе, образовања, науке и хуманитарну сврху која се остварује приходима од имовине остварених на традиционални начин (стицањем прихода по основу закупа, камате, дивиденде, по основу ауторских права и патената, пријемом поклона и легата). Ово тим пре што се све задужбине којима је одузета имовина још увек налазе у поступку реституције, па би традиционалан начин регулисања ове материје дао шансу да оне опстану у тренутку када им имовина буде враћена. Фондације би, као новији облик, могле добити могућност функционисања у цивилном сектору на начин који је у складу са тенденцијама у Европи, о чему говори и упоредноправна анализа и сам Предлог статута. „Враћање традиционалним вредностима, институцијама и садржајима (тзв. правилима трајне вредности, каквих је у грађанском праву пуно), имајући при томе у виду постојеће европске стандарде и коришћење позитивних искустава других“<sup>824</sup> прави је пут да се прописи који регулишу ову материју врате тамо где им је, у складу са правном и културном традицијом, место.

### 3. Задужбине у Нацрту Грађанског законика Републике Србије

Србија је била једна од првих земаља континенталног права која је 1844. године донела свој Грађански законик који је био на снази пуних стотину година, а чије је трајање прекинуо нови поредак након Другог светског рата. Почетком XX века предузети су кораци на почетку рада на изради новог Грађанског законика. Текст Предоснове Грађанског законика за Краљевину Југославију<sup>825</sup> објављен је 1934. године, али историјске околности су утицале на то да до доношења законика не дође.

---

<sup>823</sup> Фондација „Мокрањчева задужбина“; Фондација „Задужбина Светог манастира Хиландара“; Фондација „Задужбина Доситеј Обрадовић“ и др.

<sup>824</sup> Раденка Цветић, „Стварно право Србије у европским оквирима“, *Зборник Правног факултета у Новом Саду*, бр. 3/2005, 155.

<sup>825</sup> Предоснова Грађанског законика за Краљевину Југославију, Београд 1934.

Ипак, време без законика у другој половини XX века обележава висок степен усклађености унутрашње структуре, усаглашености правних установа и појмова, језичких и стилских конструкција које потпадају под ову материју чему је допринела чињеница да их је редиговала иста рука. Наиме, закони из области породичног, наследног, облигационог и привредног уговорног права чине складну целину јер воде порекло од истог законописца, професора Михаила Константиновића, који је добрим делом био идејни творац послератних прописа из области грађанског права, изузев Стварног права.<sup>826</sup> Ипак инфлација прописа од почетка транзиционог периода донела је неусклађеност, а често и контрадикторност норми различитих закона.

Рад на кодификацији дуг је, упркос чињеници да је део материје регулисан посебним законима. Како се он, ипак, не своди на просту компилацију постојећих закона и њихово сажимање у нови пропис, законик, већ подразумева њихову анализу, међусобно усклађивање, проверу кроз резултате судске праксе, као и осавремењавање и усаглашавање у складу са ратификованим међународним конвенцијама. Све наведено утиче на дуго трајање овог замашног посла.<sup>827</sup> „За успешну кодификацију потребан је и одговарајући степен развоја правне науке, партикуларног законодавства и судске и пословне праксе са изграђеним нормама понашања, правних појмова и установа.“<sup>828</sup> Резултат тринаестогодишњег рада Комисије за израду Грађанског законика<sup>829</sup> био је текст три Преднацрта Грађанског законика Републике Србије (2011, 2015. и 2019. године), али је Влада 2019. године донела Одлуку о престанку рада Комисије за израду Грађанског законика<sup>830</sup> и све правне послове, предмете, опрему, архивску грађу и регистарски материјал Комисије за израду Грађанског законика преузео је Генерални секретаријат Владе, након чега се приступило изради коначног нацрта предлога. „Последњи председник Комисије, проф. др Миодраг Орлић, који је такође био професор на Правном факултету Универзитета у Београду, касније и судија Врховног Касационог суда, а данас је на челу Удружења правника Србије, почетком

---

<sup>826</sup> „Рад на изради Грађанског законика Републике Србије, Извештај комисије са отвореним питањима“, *Правни живот* бр.11/2007, 68.

<sup>827</sup> Слободан Перовић, „Преднацрт Грађанског законика Републике Србије“, *Актуелна питања савременог законодавства : зборник радова са Саветовања правника, 4-8. јун 2017, Будва [у оквиру манифестације] XXII Будвански правнички дани, 5*

<https://kopaonikschool.org/wp-content/uploads/2019/06/Poruke-Slobodan-Perovi%C4%87-1.pdf?x88422>.

<sup>828</sup> С. Перовић, 10.

<sup>829</sup> Комисија је образована Одлуком о образовању Комисије за израду Грађанског законика *Сл. гласник РС*, бр. 104/06 и 110/06 – исправка.

<sup>830</sup> Одлука 05 број 02-7295/2019-1, објављена у *Службени гласник РС*, број 51 од 19. јула 2019.

јуна 2020. године навео је да је израда готова и да је коначни нацрт Грађанског законика већ предат Влади Републике Србије, која је требало да га после избора одржаних касније у јуну исте године, даље проследи Народној скупштини на усвајање. Што се тиче тренутног статуса и фазе у којој се налази поступак усвајања и доношења Грађанског законика, у садашњем моменту о томе не постоје званичне информације које су потврђене.<sup>831</sup> Маја 2022. године Удружење правника Србије поново је окупило стручњаке који су радили на тексту будућег Грађанског законика и најавило разматрање предлога и свих примедби који су пристигли током јавне расправе, те завршавање започетог посла.<sup>832</sup>

Задужбине су у тексту Нацрта обрађене у Првој књизи, Одељку о правним лицима, Одсек 3. Први члан који их регулише одређује појам задужбине: „Задужбина је правно лице коме је оснивач, поштујући српску традицију задужбинарства, наменио одређену имовину ради доброделиног остваривања општекорисног циља или приватног интереса који нису забрањени уставом или законом“.<sup>833</sup> На први поглед формулација одређења појма задужбине је готово идентична законској одредби актуелног закона који регулише задужбине. Међутим, у одређење појма задужбина дато у Нацрту унето је и да оснивач „поштујући српску традицију задужбинарства“ оснива задужбину. Имајући у виду да је у истој одредби прописано да оснивач може основати и задужбину чији је циљ остваривање приватног интереса, сматрамо да је ова одредба контрадикторна. Како је раније у раду анализирано, остваривање приватног интереса путем задужбинарства не припада српској традицији, а у одређеном историјском периоду је било и изричито забрањено. Иако сматрамо да осавремењивање регулисања задужбина треба да буде засновано на традиционалним основама, с обзиром на значај, природу и историјски утврђен садржај института који се регулише, чини се да је дати предлог неодржив. Уколико би формулација о поштовању српске традиције била прихваћена у тексту Законика, она нужно захтева додатно образложење и тумачење.

---

<sup>831</sup> Марина Тимотић, Наташа Увалић, „Ко чека тај и дочека? Кодификација грађанског права чека боље време или теже време“, <https://vp.rs/2020/09/30/ko-ceka-taj-i-doceka-kodifikacija-gradjanskog-prava/>.

<sup>832</sup> Александра Петровић, „Настављен рад на Грађанском законик у“, *Политика*, 30. мај 2022. године, <https://www.politika.rs/sr/clanak/508416/Nastavljen-rad-na-Gradanskom-zakoniku>.

<sup>833</sup> Чл. 67 Нацрта Грађанског законика Републике Србије, <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/260615/260615-nacrt-gradjanskog-zakonika.html> (У даљем тексту ће се за Нацрт Грађанског законика Републике Србије користити скраћеница: Нацрт).

У Предлогу измене одредби Нацрта Грађанског законика које се односе на удружења, задужбине и фондације<sup>834</sup> коју су надлежном министарству упутиле организације цивилног друштва, поставља се питање правних последица овакве дефиниције: „да ли ће она бити правни основ да орган надлежан за упис у Регистар задужбина *pro futuro* може одбити захтев за упис у Регистар зато што се, по његовој оцени, не ради о задужбини која поштује српску традицију (иако циљеви задужбине нису у супротности са Уставом и законом)? Или ће задужбине које су већ уписане у Регистар морати да доказују да поштују српску традицију, да се не би брисале из Регистра? Ова (непотребна) питања која отварају одредбе чл. 67. треба посматрати како у светлу чл. 16. нацрта („предност каснијег закона“), тако и у светлу чињенице да се ради о потпуно произвољном правном стандарду.“<sup>835</sup>

Задужбина се у складу са Предлогом оснива „ради подстицања културе, образовања (просвете), верског и духовног живота, науке, уметности, здравствене заштите, спорта и рекреације, социјалног рада и помоћи, стручног рада и оспособљавања људи (нарочито младих) за користан рад у друштву, заштите животне средине и живог света и у свим другим областима у којима добротворство може да допринесе људској срећи или ублажавању несреће и хуманијем прогресу и процвату појединаца и њихових заједница.“<sup>836</sup> Анализирајући одредбу која се односи на циљеве задужбине јасно је да је законодавац одустао од досадашњег концепта њиховог потпуно начелног одређења и да конкретније утврђује области ради којих се задужбина може основати. Реч је о областима које су традиционално везане за задужбинарство у нас. Истовремено, може се закључити да набројани циљеви имају општекористан карактер, иако Нацрт изричито предвиђа и оснивање приватних задужбина. Дакле, и у овом делу је потребно да се законодавац определи остаје ли при традиционалном типу задужбине или у одређење сврхе коју она може да има уврштава и остварење приватних циљева. Организације цивилног друштва у свом предлогу за измену нацрта законика напомињу да Нацрт закона у делу који се односи на удружења

---

<sup>834</sup> Предлог измена одредби Нацрта Грађанског Законика које се односе на удружења, задужбине и фондације, упућен Министарству правде Републике Србије, Београд 30. јун 2016. године, предлагачи: Траг фондација, Грађанска иницијатива и др.

<https://www.gradjanske.org/wp-content/uploads/2016/06/PREDLOG-IZMENA-ODREDBI-NACRTA-GRA%20ANSKOG-ZAKONIKA-KOJE-SE-ODNOSE-NA-UDRU%20C5%BDEN%D0%88A-ZADU%20C5%BDBINE-I-FONDACIJE.pdf> (У даљем тексту напомена ће се користити скраћеница: Предлог за измену Нацрта)

<sup>835</sup> Предлог за измену Нацрта, 10.

<sup>836</sup> Чл. 70 Нацрта.

не регулише детаљније циљеве оснивања ових правних лица, па сматрају да из разлога конзистентности то не треба чинити ни у делу који се односи на задужбине.<sup>837</sup> Прихваћени приступ у дефинисању циља задужбине у Нацрту је у складу са правном традицијом задужбинарства у Србији унапређен и осавремењен елементима који не одступају од правне природе задужбине и њеног поимања у нас. Прешироко законско дефинисање стожерног елемента задужбине као правног лица може довести до њене злоупотребе, па је конкретизација области у којима задужбина може да дела утврђено у духу њихове правне природе оправдана.

Задужбину у складу са одредбама Нацрта могу основати „домаће или страно физичко или правно лице изјавом воље којом намењује своју имовину или неки њен део за постизање трајне друштвене или заједничке сврхе.“<sup>838</sup> Изнета одредба у супротности је са претходним члановима Нацрта у којима се императивном нормом утврђује да се задужбине оснивају поштујући српску традицију задужбинарства. Наиме, ранији закони су, како је наведено прописивали да задужбину може основати само физичко лице, а фондацију правно лице. Од овог правила се одступило доношењем актуелног закона о чему је већ било речи. Чини се да је тада и овом одредбом одступљено од задужбинарске традиције тежећи за савременим решењима која нису нужно и боља. Сагледавано у духу задужбинарства у нас, задужбина основана средствима од стране правног лица са становишта појмовног прецизирања више није задужбина. „Такав вид добротинстава у историји српске културе није укоренен, већ онај који има наглашени персонални карактер.“<sup>839</sup> Због тога је ова одредба противречна претходном члану Нацрта којим се одређује појам задужбине.

У Предлогу за измену Нацрта предлаже се брисање одредби о оспоравању изјаве о оснивању задужбине.<sup>840</sup> Предлагачи, наиме, сматрају да су одредбе којима се под прописаним условима даје могућност нужним наследницима и повериоцима оснивача да оспоравају изјаву о оснивању и одредба актуелног закон о задужбинама

---

<sup>837</sup> Предлог за измену Нацрта, 11.

<sup>838</sup> Чл. 71 став 1 Нацрта.

<sup>839</sup> З. Аврамовић, 16.

<sup>840</sup> Чл. 71 Нацрта:

Нужни наследник може оспоравати изјаву о оснивању задужбине, ако је њоме повређено његово право на нужни део.

Суд може, узимајући у обзир циљеве задужбине, имовно стање нужног наследника, правичност, као и друге околности, одлучити да ли ће нужним наследницима досудити нужни део.

Повериоци оснивача могу оспоравати (побијати) изјаву о оснивању задужбине по правилима о побијању (опозивању) дужникових бесплатних располагања.



који прописује да „Права која је оставилац имао у часу смрти, а која је завештањем распоредио у корист задужбине основане ради остваривања општекорисног циља или фондације, не чине заоставштину и не улазе у вредност заоставштине на основу које се израчунава нужни део, осим ако је оставилац одредио другачије“<sup>841</sup>, у колизији. У циљу правне сигурности предлаже се брисање овог члана и евентуално уређење могућности оспоравања изјаве о оснивању изменама закона о задужбинама.<sup>842</sup> „Нужни наследници представљају посебну врсту законских наследника, који имају право на одређени део заоставштине оставиоца независно од воље оставиоца која је изражена у његовим добротиним располагањима [...] На положај који ће нужни наследници имати у конкретном законодавству, утичу разни чиниоци, као што је значај који друштво придаје браку, законом уређеној заједници два лица, породици и претпостављеној блискости веза између чланова уже и шире породице, као и степен слободе располагања имовинским пословима, који конкретни правни поредак гарантује појединцу.“<sup>843</sup> Брачни и породични односи имали су високо место у вредносном систему нашег друштва. Ранији закони о задужбинама, осим последњег, нису садржали одредбу којом права оставиоца завештањем распоређена у корист задужбине не чине заоставштину, већ су породични односи имали примат, а тиме и положај нужних наследника. Поред правног, намеће се и морално питање мотива оснивача задужбине да послом *mortis causa* располаже у корист задужбине без обавезе изражавања разлога за искључење нужних наследника. Отвара ли се на овај начин легална (и легитимна) могућност заобилажења нужних наследника? У том светлу Нацрт се враћа заштити традиционалних вредности, као и заштити поверилаца оснивача од могућности за евентуално изигравања закона.

Нацрт закона предвиђа да оснивач у случају да се задужбина оснива пословима *inter vivos* подноси пријаву за упис задужбине у регистар задужбина.<sup>844</sup> У Предлогу о измени Нацрта дат је коментар да је основано ради унутрашње конзистентности Нацрта, с обзиром на то да текст у делу који се односи на удружења нормира упис у регистар, ово питање буде уређено и за задужбине. Међутим, предлаже се промена текста ове норме и њено усклађивање са актуелним Законом о задужбинама. Као

---

<sup>841</sup> Чл. 13 ЗЗФ.

<sup>842</sup> Предлог за измену Нацрта, 11.

<sup>843</sup> Јелена Видић Трнинић, „Сличности и разлике у положају нужних наследника на простору бивше СФРЈ“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 4/214, 218.

<sup>844</sup> Чл. 73 став 1 Нацрта.

допуна овог члана предложено је да пријаву подноси оснивач или други овлашћени заступник задужбине. На истим основама предлаже се изостављање одредби о опозивању изјаве о оснивању, јер оно није уређено у делу који се односи на удружења. Опозив оснивачког акта уређен је чл. 14 Закона о задужбинама и фондацијама<sup>845</sup>

У складу са одредбама Нацрта Влада Републике Србије оснива Задужбински савет ради подстицања задужбинарства и остваривање циљева задужбина. На предлог Задужбинског савета Влада може задужбини признати својство установе опште користи, односно општег интереса.<sup>846</sup> Ове одредбе заслужују посебну пажњу и анализу. Формирање Задужбинског савета са прописаним овлашћењима који предвиђа Нацрт указује на значај који се задужбинама даје у пројектовању њихове улоге у будућности. Овим одредбама отвара се простор за подупирање задужбинарства из буџетских средстава. Рекло би се да ове одредбе унапређују важећу одредбу Закона о култури којом се задужбине (чији је циљ усмерен на културу) дефинишу као други субјекти у култури и тиме остварују могућност да држава подупире њихов рад. Међутим, постојећи прописи који се односе на задужбине не познају овакав концепт признавања опште користи па би њега требало разрадити. Постављају се питања: ко прописује услове које треба да испуни задужбина да би јој се признало својство установе од општег интереса, на основу којих критеријума ће Задужбински савет одлучивати о испуњености услова, у ком смислу се мења статус задужбине којој се призна својство опште користи и у складу са којим законом и др. Такође, није јасно да ли се ово својство односи на постојеће задужбине или на задужбине које треба основати у смислу задужбина јавног права. Задужбине у чијем циљу држава препозна општи интерес имаће повољан положај јер ће постојати могућност за финансијско подупирање њиховог рада из буџета. Ипак, то није једина предност предвиђена за задужбине којима је признато ово својство.

У Преднацрту из 2019. године се предвиђа да „На пренос имовине коју оснивач намени задужбини, као и на укупну имовину задужбине, основану ради остваривања друштвенкорисног циља, коју после оснивања стиче бестеретно (од добровољних прилога, поклона, донација, финансијских субвенција, заоставштина и сл.) не плаћају се порези установљени законом, ако је признато својство установе опште користи.“<sup>847</sup>

---

<sup>845</sup> Предлог за измену Нацрта, 11.

<sup>846</sup> Чл. 75 Нацрта.

<sup>847</sup> Чл. 73 Преднацрта Грађанског законика Републике Србије из 2019. године,

Ова одредба уносила је значајне нејасноће и промењен поглед на задужбине којима се призна својство општег интереса. Наиме, из текста одредбе следи да ће само оне задужбине којима држава призна својство установа од општег интереса бити ослобођене пореза установљених законом за пренос имовине са оснивача на задужбину, укупну имовину, односно на бестеретно стицање имовине након оснивања. Ова одредба ствара дилему да ли се мења однос према задужбинама са општекорисним циљем, па се њима укидају пореске повластице, што би било супротно досадашњем развоју задужбинарства у нас као и савременим тенденцијама у овој области или је реч о недовољно разрађеним и прецизираним нормама о признавању својства опште користи. Из текста Преднацрта јасно се види намера да се остане при нормативном систему оснивања за све задужбине. Дакле, није реч о евентуалном увођењу концесионог система у којем би државни орган процењивао општу корисност циља, већ задужбине са општекорисним циљем могу стећи својство општекорисне задужбине по прописаној процедури. Преднацрт дакле, уводи категорију општекорисне задужбине која не само да има општекористан циљ већ због свог посебног значаја добија „својство установе од општег значаја или од општег интереса.“<sup>848</sup> Члан који је дефинисао опште корисне задужбине изостављен је из Нацрта, али је остао део одредбе о пореском ослобођењу који ово право признаје само задужбинама којима је дато својство опште користи.

У тексту Нацрта је предвиђено да се органи задужбине и начин управљања одређују актом о оснивању. Исти члан предвиђа да оснивач може овластити друго лице да, по упутствима оснивача или по свом нахођењу, уважавајући мотив оснивања и циљ задужбине одреди органе и начин управљања. У случају да оснивач није оставио довољно података о овим питањима, Министарство културе је овлашћено да именује лице (које је независно у односу на задужбину) да учини што је потребно за организовање задужбине.<sup>849</sup> Предлог за измену Нацрта указује да ове одредбе „имплицирају да оснивач или Министарство културе имају неограничену дискрецију у вези са избором органа управљања задужбином, што је супротно како чл. 77. Нацрта (који прописује да задужбином управља управни одбор), тако и чл. 35. ст. 1. Закона о

---

[https://www.paragraf.rs/nacrti\\_i\\_predlozi/280519-prednacrt-gradjanskog-zakonika-republike-srbije.html](https://www.paragraf.rs/nacrti_i_predlozi/280519-prednacrt-gradjanskog-zakonika-republike-srbije.html) (У даљем тексту ће се за Преднацрт Грађанског законика Републике Србије из 2019. године користити скраћеница: Преднацрт 2019).

<sup>848</sup> Чл. 64 Преднацрта.

<sup>849</sup> Чл. 76 Нацрта.

задужбинама и фондацијама (који прописује да су органи задужбине управни одбор и управитељ).<sup>850</sup> У том смислу се сугерише измена и прихватање решења из актуелног закона о задужбинама.

Предлог за измену Нацрта садржи и примедбу на члан који садржи одредбе о управном одбору задужбине. Наиме Нацртом је предвиђено да радом задужбине руководи управни одбор, ако актом о оснивању није нешто друго предвиђено.<sup>851</sup> Из ове одредбе произлази да задужбином, поред управног одбора, може да управља и неки други орган. Ову могућност не предвиђа актуелни Закон о задужбинама, већ недвосмислено, императивном нормом утврђује да задужбином управља управни одбор.<sup>852</sup> Нацрт надаље предвиђа да оснивач може „овластити физичко или правно лице да по његовим упутствима или по свом нахођењу, водећи рачуна о намери оснивача и о сврси задужбине, именује председника и чланове управног одбора. Ако оснивач није извршио именовање чланова управног одбора, министарство надлежно за послове културе ће именовати чланове управног одбора (на предлог задужбинског савета) из редова независних личности, достојних поверења.“<sup>853</sup> Ово решење засновано је на полазишту да су битни елементи за оснивање имовина и циљ, те да ове елементе мора одредити сам оснивач у својој изјави воље да оснује задужбину, а да се утврђивање персоналног састава органа управљања може поверити и другом лицу. Овакво решење је постојало у ранијим законима у нас, али је тада на снази био концесиони систем, па је приликом давања одобрења надлежни орган могао да преузме формирање овог елемента неопходног за функционисање задужбине. У Предлогу за измену Нацрта се наводи да у овом случају, актуелни Закон о задужбинама прописује да чланове управног одбора именује извршилац завештања<sup>854</sup>, а не министарство надлежно за послове културе, те се предлаже брисање ове одредбе.<sup>855</sup>

Поред одређења да уређује питања неопходна за успешно остваривање циљева ради којих се оснива задужбина, Нацрт прописује да оснивач може актом о оснивању да регулише статут задужбине.<sup>856</sup> Термин „регулише“ у овој одредби је прилично непрецизан. Аутори Предлога за измену Нацрта претпостављају „да се овде мислило

---

<sup>850</sup> Предлог за измену Нацрта, 12.

<sup>851</sup> Чл. 77 Нацрта.

<sup>852</sup> Чл. 36 став 1 ЗЗФ.

<sup>853</sup> Чл. 77 став 4 и 5 Нацрта.

<sup>854</sup> Чл. 36 став 3 ЗЗФ.

<sup>855</sup> Предлог за измену Нацрта, 13.

<sup>856</sup> Чл. 78 Нацрта.

да се актом о оснивању могу уредити питања која чине обавезну садржину статута, што би било конзистентно са реформом регулаторног окружења која је инкорпорирана у Закон о привредним друштвима („Сл. Гласник РС“, бр. 36/11, 99/11, 83/14 – др. закон и 5/15), а који приписује да привредно друштво, осим акционарског друштва, не мора да има и статут, већ само акт о оснивању (чл. 11. Закона о привредним друштвима).<sup>857</sup> Међутим, актуелни Закон о задужбинама прописује да је уз пријаву за упис, поред остале прописане документације, неопходно поднети оснивачки акт и статут задужбине.<sup>858</sup> Предлагачи измене Нацрта оцењују да би било рационалније питање поједностављивања поступка регистрације уредити изменама закона, него самим Нацртом. Такође предлажу измену одредбе којом, у случају оснивања задужбине завештањем њен статут доноси извршилац завештања<sup>859</sup>, сматрајући да је примереније да извршилац завештања именује чланове управног одбора, у чијој је надлежности доношење статута – ако оснивачким актом није другачије уређено.<sup>860</sup> Нацрт даје могућност оснивачу да овласти физичко или правно лице да по његовим упутствима или по свом нахођењу, водећи рачуна о намери оснивања и о сврси задужбине, донесе статут. Сматрамо да се и на ову одредбу може применити иста примедба и предлог да уколико оснивач не донесе статут при оснивању пословима *inter vivos*, надлежност за његово доношење има управни одбор, а не неко треће овлашћено лице.<sup>861</sup>

Одредбе које се односе на задужбине, како прописује Нацрт, сходно се примењују на фондове и фондације. И у вези са овом одредбом истакнут је приговор и предлог за измену. Наиме, Закон о задужбинама и фондацијама у појединим битним питањима другачије уређује правни статус задужбине у односу на фондације. О овој разлици је било речи у одељку овог рада под називом *Задужбине и фондације*<sup>862</sup>. У том смислу нужне су измене и допуне ове одредбе. Предлагачи измене Нацрта формулисали су предлог за измену овог члана на следећи начин: „Одредбе овог законика о задужбинама сходно се примењују на фондације, ако закон или статут фондације не садрже другачија правила.“<sup>863</sup> Оваква формулација је усклађена са

---

<sup>857</sup> Предлог за измену Нацрта, 14.

<sup>858</sup> Чл. 25 ЗЗФ.

<sup>859</sup> Чл. 78 став 3 Нацрта.

<sup>860</sup> Чл. 37 став 1 ЗЗФ.

<sup>861</sup> Чл. 33 став 4 ЗЗФ.

<sup>862</sup> Фондација се може основати само ради остваривања општекорисног циља, и за оснивање фондације није потребна основна имовина.

<sup>863</sup> Предлог за измену Нацрта, 14.

актуелним законом о задужбинама, јер он не познаје фондове као посебан статусноправни облик нечланског организовања. Фондови који су основани и уписани у регистре у складу са претходним Законом о задужбинама, фондацијама и фондовима из 1989. године били су дужни да у року од 12 месеци од дана почетка примене новог закона ускладе свој статут и друге опште акте са одредбама овог закона и да поднесу пријаву за упис у Регистар у складу са одредбама овог закона и наставе са радом под називом под којим су уписани у регистар, као фондације.<sup>864</sup>

Из претходне анализе се стиче утисак да творци Нацрта Грађанског законика нису имали јасно уобличен концепт будуће регулативе задужбина. Део норми је у раскораку између покушаја очувања традиционалног, враћања на раније вредности и тенденције ка савременим решењима остао неусклађен како са осталим нормама које се односе на задужбине у текст Нацрта, тако и са важећим законским решењима. Рад на Грађанском законнику ће бити настављен, а одређене измене у тексту који се односи на задужбине су неминовне. Чини се да је претходно нужно концепцијски се одредити према нормирању задужбина, узимајући у обзир све околности које су од значаја за њихов тренутни правни положај у Србији и могућностима њиховог развијања, као и мери у преузимању решења савремених светских и европских тенденција у цивилном сектору. Само на тај начин могуће је добити пропис који је одржив и примењив у дужем временском периоду.

---

<sup>864</sup> Чл. 68 ЗЗФ.

## VII ZAKЉUČAK

Идеја задужбинарства веома је стара на подручју Европе. Код нас она датира још из времена српске средњовековне државе. Иако је у почетку она спровођена без адекватне правне форме, њен циљ је био испуњаван. Као правно лице задужбина се уобличавала у складу са друштвеним приликама и политичким системима у оквиру националних законодавстава у којима је егзистирала. У овом процесу нужно се ослањала и на правну науку. Кроз теорије о правној природи задужбина и правних лица уопште, наука је расветљавала суштину овог института. Ове теорије нису јединствене у свом ставу, јер су њихови творци своја филозофска промишљања темељили на одређеним формалним елементима, занемарујући чињеницу да је задужбина друштвена творевина, и не сагледавајући је свеобухватно у правном систему њиховог настајања. Ипак, значај правних теорија за обликовање овог института је неспоран, јер су указале на битне елементе који чине њену суштину.

Задужбине су се уобличиле у правна лица без чланова којима је оснивач наменио одређену имовину ради добротичног остваривања утврђеног циља. За њихов настанак неопходно је испуњење правних претпоставки утврђених законом. У настајању задужбине као правног лица, поред иницијалног акта оснивача неопходно је учешће државе. Постоје три различита система признавања правног субјективитета задужбини, мада се у пракси они често не налазе у свом изворном, чистом облику и границе међу њима нису стриктне. Иако најједноставнији, систем пријаве има најмањи степен правне сигурности због могућности различите интерпретације времена настанка правног лица. У нормативном и концесионом систему држава испитује испуњеност услова за настанак задужбине, с тим што се начин испуњености услова разликује у обиму овлашћења државног органа. Концесиони систем подразумева дискрециону оцену надлежног органа о испуњености услова за настанак задужбине. Она су по правилу претежно усмерена на оцену целисходности циља или пропорционалности висине основне имовине и циља задужбине као нужних елемената за постојање задужбине. Недовољно прецизно формулисана овлашћења надлежног органа могу довести до злоупотреба, што је основна замерка овом систему. Прецизно прописан, са осећајем мере за ширину надлежности државног органа, он доноси виши степен правне сигурности због додатних преиспитивања елемената који су предуслов за настанак задужбине чиме држава јамчи да статус задужбине неће бити

злоупотребљен. Овај систем је важио у нашем праву од првог закона који је нормирао материју задужбина до актуелног којим се прешло на нормативни систем. У складу са овим системом надлежни орган испитује испуњеност позитивним правом прописаних услова за настанак задужбине, без права на дискрециону оцену и вредносни став. Уколико утврди да су испуњени, уписује задужбину у Регистар чиме јој признаје својство субјекта у праву.

Правни субјективитет подразумева укупан правни положај лица у грађанском праву, дакле, његову правну, пословну и деликтну способност. Правну способност задужбине одређује њена природа и циљ у којем је она установљена. Оснивање задужбине није срачунато на стицање добити, већ на реализацију племенитог циља с којим је она основана. Из тог разлога јој правни поредак признаје специјалну правну способност. Задужбина спада у некомерцијална правна лица и може бити носилац права и обавеза само у оквирима који су одређени циљем који јој је одредио оснивач. Правне послове које би задужбина преузела преко или мимо своје специјалне способности органичене циљем, не би имали правно дејство у складу са Законом о облигационим односима. Закон о задужбинама и фондацијама, као *lex specialis* прописује другачије решење супротно општем Закону о облигационим односима. Он правни посао који није у вези са основним циљевима задужбине, није предвиђен статутом и не спада у споредну делатност која је уписана у Регистар оставља на снази да производи правна дејства, осим уколико је супротна страна знала или морала знати да приликом закључења правног посла нису испуњени ови услови. За овај привредни преступ прописана је казна и за одговорно лице задужбине, али и за саму задужбину. На овај начин законодавац је заштиту начела сигурности правног промета претпоставио заштити начела правне сигурности и заштити слабије стране, што задужбина свакако већ јесте имајући у виду њену правну природу.

Оснивање задужбине представља једнострану правну посао за који је неопходно испуњење одређених правних претпоставки садржаних у акту о оснивању: постојање и изјава воље оставиоца, основна имовина и циљ у којем ће та имовина бити ангажована. Циљ задужбине је комплексан нужан елемент за настајање овог правног лица јер у себи садржи почетну идеју оснивача, његов мотив, одређује будућу активност задужбине и круг корисника. На важност циља указује чињеница да он омеђава границу правне способности задужбине па је нужно утврдити његове



атрибуте. Он мора бити могућ, одређен (или одредив)<sup>865</sup> и допуштен (законит и моралан). Начином нормирања циља држава одређује колико уско циљ може бити постављен да би његова корисност била у складу са правном природом задужбине. У традиционалном концепту задужбине у нас дозвољен је био једино општекористан циљ, да би се новим законом и сваки приватни интерес, односно циљ који не забрањује правни поредак сматрао дозвољеним. С обзиром на прелазак на нормативни систем законодавац је прописао који се циљеви сматрају недопуштеним. Овим је прихваћен концепт да је сваки појединачан интерес који није у супротности са Уставом и законом и интерес друштва у целини. На трагу овог принципа у наш правни систем, потпуно противречно нашој досадашњој правној традицији, уведене су и породичне задужбине. Иако је њихов правни положај када су у питању подстицајне мере неповољнији од јавних задужбина, њиховим увођењем у наш правни систем отворен је простор за функционисање правног лица чија је суштинска функција подударна са у нас забрањеним фидеикомисом, а режим њиховог коришћења одступа од традиционалног концепта задужбинарства у Србији.

Имовина је неопходни предуслов, основна премиса задужбине. Многи теоретичари поистовећују имовину са самом задужбином. Ангажовањем имовине испуњава се сврха задужбине из чега следи важност адекватне заштите основне имовине коју је оснивач посветио остварењу циља. Ипак, грађанскоправни механизми за очување основне имовине у нас нису у потпуности разрађени. Она се, уколико не постоје додатни приходи задужбине, крњи трошковима који су у вези са амортизацијом уколико је основна имовина у некретнинама. Економске промене, условљене владајућим тржишним принципима, усмерене су на прописивање услова који принудно воде ка нужној циркулацији новца а тиме и удаљавају задужбине од традиционалног остваривања прихода на основу камата. Смањење висине камата за орочени новац или камате по виђењу, а у неким земљама и негативне каматне стопе полако гасе овај начин остваривања прихода задужбинама. Трајност задужбине чија је имовина у интелектуалној својини ауторским правима доведена је у питање. Традиционална задужбина, дакле, није довољно заштићена, већ се од ње тражи приближавање функционисању привредног друштва. У том светлу законодавац задужбинама даје право бављења привредном делатношћу уз испуњење прописаних

---

<sup>865</sup> У савременој теорији прихваћено је становиште да може да буде одредив, односно да формулација циља у оснивачком акту садржи област деловања задужбине, а конкретизација циља је препуштена органима управе.

услова. Поред практичног разлога који се огледа у неспремности задужбинских управа, које у првом реду чине лица чија је стручна област у вези са циљем задужбине, дакле лица која немају неопходна знања о управљању правним лицем, истичемо и много дубљи разлог за преиспитивање оваквог приступа који се огледа у чињеници да је правна природа задужбина таква да одступа од овакве врсте делатности.

Скоковити прелазак из периода потпуне маргинализације задужбина до пружања могућности овим правним лицима да се баве привредном делатношћу, без адекватне заштите која је везана за послове предузете преко обима и мимо граница правне/пословне способности може бити погубан за опстанак овог института у нас. На питање граница правне способности задужбине и грађанскоправних механизма за очување њених правних претпоставки надовезује се прописани систем надзора над радом задужбина.

Улога државе у надзору над задужбинама је значајно промењена доношењем новог закона који регулише материју задужбина. Она је готово у потпуности сведена на надзор који се спроводи над радом привредних субјеката. Надзор над спровођењем Закона о задужбинама и фондацијама поверен је Министарству културе које више не води регистар задужбина, већ регистар води Агенција за привредне регистре. Министарству задужбине не достављају извештаје (ни наративни, ни финансијски), те су надлежности за надзор рада задужбина релативизоване. Само задужбине које аплицирају за средства којим се из буџета суфинансирају текући расходи, а које испуњавају услов да њихов циљ задовољава културне потребе грађана достављају финансијеру извештај о петогодишњем раду и стратешки развојни план за нови петогодишњи циклус. Дакле, органи надлежни за надзор над радом задужбина се једино на овај начин могу упознати са радом и то само појединих задужбина. Закон је проширио област деловања задужбина и њихову пословну способност, а истовремено је укинуо добру праксу чврстог надзора над радом задужбина коју оправдава њена природа. На тај начин није само остављен простор за злоупотребу овог облика правних лица, већ се путем оваквог нормирања задужбина оне одвајају од саме суштине овог института.

Разлике у правном положају појединих задужбина појачава и Закон о култури који даје посебан, повлашћени третман трима задужбинама без прецизно дефинисаног основа и критеријума на основу кога су оне издвојене.

Регулисање правног положаја задужбина у нас додатно отежава и чињеница да поступак реституције имовине задужбинама којима је она актима државе одузета након Другог светског рата још увек, ни после десет година, није завршен. Несумњиво је да је поступак реституције веома сложен и нимало једноставан процес, од посебног економског и политичког значаја. Управо из ових разлога поступак је током своје законодавне еволуције само делимично остваривао своју сврху, јер је обухватао тачно одређене субјекте и одређену имовину, која би могла бити предмет реституције. Важно је истаћи и чињеницу да је процес приватизације био већ увелико при крају, а да процес реституције није ни отпочет. Део национализоване задужбинске имовине је на тај начин стекао новог законитог власника и отпао као могући предмет повраћаја у процесу реституције. Међутим, без обзира на сложеност поступка и његов развојни пут, реституција је *conditio sine qua non* за успостављање и даље јачање основних начела на којима почива свако демократски уређено друштво. Реституцијом није могуће идеално поправити учињене неправде, али она мора да буде правична и ефикасна. Једино се на тај начин може остварити начело заштите стицаоца, које са начелом приоритета враћања одузете имовине *in natura* представља основни принцип спровођења поступка реституције. Чињеница да задужбине у Србији још увек воде поступке и да ниједној задужбини имовина није враћена, отвара питање природе сметњи за окончање ових поступака. Општи закон о реституцији правно је легитимисао самосталне задужбине за учешће у овом поступку. Највећи број несамосталних задужбина поверен је, а касније одузет од цркава, Београдског универзитета, Матице српске и Српске академије наука и уметности. Законом о враћању (реституцији) имовине црквеним и верским заједницама уређени су услови, поступак и начин реституције имовине црквама и верским заједницама, као и њиховим задужбинама и друштвима. Најзначајније установе науке, културе и образовања правни основ за повраћај својих несамосталних задужбина нису још избориле. Воља за враћањем имовине задужбинама изражена у сврставању ових правних лица у круг активно легитимисаних субјеката у Закону о враћању имовине и обештећењу, очигледно, представља само начелно, а не и суштински изражену вољу државе да ову имовину врати. То потврђују резултати до сада спроведених управних поступака у којима се оспорава активна легитимација задужбина са образложењем непостојања правног континуитета, јер се њихова пререгистрација, којом је законодавац условио њихов опстанак, у поступцима тумачи као конститутивни правни акт. Агенција за реституцију у својим решењима оспорава непрекидни правни континуитет подносиоца

захтева образлажући да подносиоци захтева нису ни бивши власник, нити правни следбеник ранијег власника с обзиром да су основане деведесетих година двадесетог века уписом у регистар задужбина који је водило Министарство културе. Иако без те потврде о обнови рада и пререгистрације деведесетих година, задужбина не би могла да докаже своје тадашње постојање и да се у складу са новим Законом о задужбинама и фондацијама поново пререгиструје, односно, упише у регистар који води АПР, Агенција за реституцију овај акт сматра конститутивним актом, односно утврђује да не постоји правни континуитет између задужбине којој је имовина одузета и задужбине која је подносилац захтева. Упоредивањем података из регистра задужбина које су водили Министарство културе и АПР јасно се може уочити да садрже исте податке и да је реч о истим задужбинама. Дакле, ради се о идентичном правном лицу обновљеним са истим циљем. Управни суд, у даљем поступку, стоји на становишту да управо решења Министарства културе о обнови рада и упису у регистар представљају правни акт који потврђује правни континуитет између задужбина којима је имовина одузета и подносилаца захтева и враћа предмете на поновно одлучивање органу управе. У неким поступцима Агенција за реституцију тражи од задужбина доказ о активности од времена одузимања имовине до 2012. године када је поступак реституције отпочет. Овај захтев доводи цео поступак до самог апсурда имајући у виду правну природу задужбине која циљ остварује управо из прихода од имовине, која јој је у овом случају била одузета. Донето је неколико пресуда Уставног суда којима се поништавају овако образложена решења органа управе и враћају на поновно расправљање. Другостепени орган управе је проследио првостепеном предмете на поновно решавање и ти предмети су враћени на поновни почетак поступка. Трајање поступка реституције задужбинске имовине је неоправдано дуго, а завршетак се не назире.

Није мали број објеката којима је вредност у време одузимања била неупоредиво већа, јер нису одржавани будући да је неизвесно ко ће им бити власник након завршеног поступка, па ће и у случају враћања задужбини бити неопходно извршити значајна улагања. Ове инвестиције неће бити могуће из имовине задужбине што ће за њих бити додатни изазов. На основу изнетог, потпуно је извесно да је број проблема везаних за одредбе закона о реституцији и њихово спровођење узроковано непостојањем консензуса у друштву о потреби да се у потпуности демонтира нетржишни модел самоуправне социјалистичке привреде, те да се успоставе основне

претпоставке за поновно успостављање друштвеног система на здравим основама грађанског друштва, у чијој се основи налази приватна својина као основни својински облик. Окончање поступка реституције задужбинске имовине у кратком року је нужно и представља предуслов за потпуно и адекватно регулисање укупног положаја задужбина у нас.

Промена приступа у нормирању материје задужбина у нас резултат је нових друштвених и политичких околности, као и праћења тенденција у регулисању задужбинарства у Европи и свету. Обликовањем националних права институт задужбине је у њима попримао различит облик са различитим функцијама. Међутим, увек је у основи ових облика био карактер добротинства. Задужбине и природом њима сличне установе су се обликовале и њихово је регулисање усклађено са кохерентним правним системом држава у којима су настајале. Улога задужбина се временом мењала са друштвеним околностима, али је њена активност дуго била везана за простор једне државе, а њена регулација за национална права. Све државе чланице Европске уније задужбинарству дају сличну садржину, при чему имају дијаметрално супротна схватања о основним елементима који дефинишу њихов правни положај. Повећање броја задужбина и проширење њихових циљева допринели су све чешћој активности задужбина ван граница једне државе. Прекограничну активност задужбина отежавале су непремостиве разлике у регулацији овог института држава чланица Уније. Приближавање националних правних правила на тлу Европске уније како би се створио јединствени простор за прекогранични рад задужбина, за сада није реализовано. Ни напори да се ово питање реши стварањем новог облика европске фондације која би функционисала по правилима комунитарног права нису уродили плодом. Иако су резултати многих студија показали да је Статут европске фондације једноставно, економично решење које омогућава превазилажење потешкоћа у прекограничном раду задужбина на путу ка испуњењу циљева Европске уније у филантропском сектору, до консензуса земаља Европске уније није дошло и он је повучен из процедуре.

Тежећи осавремењавању ове установе у нас и приближавању њеног регулисања начину на који је то чињено у процесима изналажења јединствене регулативе у Европи, многа решења су у наш правни систем неселективно „увезена“ без адекватне припреме за њихову имплементацију. Искуство је показало да преузимање страних решења, ма колико она била добра, уколико нису усклађена са националним

позитивноправним прописима не доносе жељене резултате. Као потврду претходно изнете констатације указујемо на решења која су наша места у актуелном закону о задужбинама, а неспојива су са досадашњим регулисањем задужбина и имају карактер који је стран правном положају задужбина у нас: начин дефинисања циљева; висина основне имовине чија је вредност утврђена без јасних показатеља о основу за прописани износ; увођење приватних задужбина; омогућавање привредне активности задужбини итд. Законом о задужбинама и фондацијама укинута су фондови, а оправдање за задржавање фондације као правног облика након губљења основне разлике са задужбином, која се односила на облик својине на имовини правног лица, нађено је у потреби да се и онима који немају имовину у износу од 30.000 евра а имају добру идеју и осмишљен начин да остваре неки општекорисни циљ, пружи могућност његовог остваривања. Поред ове, наш закон познаје још само разлику између задужбина и фондација која се односи на правне послове на основу којих могу настати. Разлике између ова два правна облика се чине недовољним да оправдају њихово истовремено постојање. Законодавац, при стварању регулативе, треба да има на уму да утврђена решења, да би опстала у пракси, морају бити резултат историјских, економских, социјалних, културних и других фактора који су одлика једног друштвеног и правног система. Радикалне промене које су код нас наступиле доношењем новог закона у регулативи задужбина отвориле су могућности које не припадају правној природи задужбинарстава код нас. Нарочито је значајно указати на време када је ова коренита промена у правном регулисању задужбина донета. Наиме, општи закон о реституцији којим је регулисан повраћај имовине световних задужбина донет је годину дана после доношења Закона о задужбинама и фондацијама. Дакле, крупне промене у правном регулисању задужбина дошле су пре решавања питања враћања имовине задужбинама чији је рад био сведен на постојање активног статуса задужбине. Евентуални прелазни период за ове задужбине, од пуке, пасивне егзистенције у трајању од пола века, до активног делања (након што им имовина буде враћена у својину) у новонасталим околностима и са битно другачијом регулативом, није предвиђен прописима.

Неспорно је да законодавац уобличава материју у складу са утицајима и изменама које доносе пракса и савремене тенденције у свету, али би уређивање правног регулисања задужбина морало имати еволутиван карактер. У том смислу фондација је могла да понесе карактеристике које не припадају природи

традиционалне задужбине, те да овај облик омогући проширење основног традиционалног начина функционисања задужбина. Тренутне разлике између ова два облика су, како је напред речено, минорне и не оправдавају постојање оба, на начин како је законодавац сада регулисао ову материју. Фондације, као непрофитне организације, које настају у савременим друштвеним околностима имају више потенцијала да остварују шире циљеве на савремен начин укључујући ту и привредну делатност овог правног лица, од задужбина које су уобличаване у потпуно другачијем смеру, а сада треба да се прилагоде битно другачијим условима функционисања. Традиционална задужбина има своје утемељење и оправдање. То не значи да она треба да буде заробљена у једном времену и да не може и не треба да се прилагођава друштвеним променама. Ипак, то прилагођавање мора имати развојни карактер, а не пут корених, радикалних промена. Неприхватање савремених правних токова при регулисању ове материје једнако је погубно за опстанак задужбине као и неуважавање посебности овог института у нашој правној традицији. Фондација, која је растерећена правног наслеђа могла би бити регулисана као савремени облик непрофитних организација који ће моћи да се обликује и њено деловање регулише у складу са савременим тенденцијама рада оваквих установа цивилног сектора у Европи и свету. То је замашан посао, али ослобођен низа замки у које се упада екстремним резovima и одрицањем од добрих решења из правне прошлости и хибридниm стварањем регулативе која није конзистентна са правним системом у нас. Неоправдано је, у жељи да се иде у корак са светом, изгубити институт који је већ вековима код нас развијан, првим законима о овој материји чврсто и у складу са његовом природом утемељен.

## ПРИЛОЗИ

- ПРИЛОГ 1

У Србији је до краја 1958. године било регистровано 753 задужбина и фонда.<sup>866</sup>

Подела <b>753</b> задужбине према врсти управе у регистру задужбина <b>1958. године.</b>	
Самосталне задужбине	381
Задужбински одсек	153
Београдски Универзитет	94
Матица српска	67
Српска академија наука и уметности	58
Укупно	753

---

<sup>866</sup> Материјал Републичког секретаријата за образовање, науку и културу Србије, разматран и прихваћен на седници Просветно-културног већа Скупштине Социјалистичке Републике Србије, одржаној 20. маја 1970. године у Београду, објављено у: *Културни живот, Часопис заједнице културно-просветних организација Југославије*, бр.7/1970, 750.



- ПРИЛОГ 2



Графикон израђен на основу следећих података:

Податак за 1958. годину из Материјала Републичког секретаријата за образовање, науку и културу Србије, разматран и прихваћен на седници Просветно-културног већа Скупштине Социјалистичке Републике Србије, одржаној 20. маја 1970. године у Београду, објављен у: *Културни живот, Часопис заједнице културно-просветних организација Југославије*, бр. 7/1970 стр.750;

Подаци за период 1989–2012. преузети из: Влада Републике Србије и Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом, *Сарадња органа државне управе, покрајинске управе и независних тела са организацијама цивилног друштва у 2016. години*, Београд 2018, стр. 37.

Подаци за период 2013–2021. године преузети из годишњих Извештаја АПР са [www.apr.gov.rs](http://www.apr.gov.rs) и то:

Извештај АПР за 2013. стр. 40–41;  
Извештај АПР за 2014. стр. 33–34;  
Извештај АПР за 2015. стр. 42–43;  
Извештај АПР за 2016. стр. 42–43;  
Извештај АПР за 2017. стр. 45–46;  
Извештај АПР за 2018. стр. 41–43;  
Извештај АПР за 2019. стр. 37;  
Извештај АПР за 2020. стр. 43–44;  
Извештај АПР за 2021. годину стр. 46–47.

- ПРИЛОГ 3

Подаци АПР након преузимања Регистра од Министарства културе 2012. године<sup>867</sup>

**Подаци о броју регистрованих задужбина и фондација и представништава страних задужбина и фондација у периоду од 01.01.2012. године до 31.12.2012. године.**

**Регистар задужбина и фондација**

У периоду од 01.01.2012. године до 31.12.2012. године, Регистру задужбина и фондација поднето је укупно 534 пријава везаних за регистрацију података и то:

пријава за упис усклађивања у Регистар	331
пријава за упис оснивања у Регистар	56
пријава за упис брисања из Регистра	5
пријава за упис промене података у Регистар	86
пријава за издавање уверења	56
<b>Укупно:</b>	<b>534</b>

У периоду од 01.01.2012. године до 31.12.2012. године, Регистру задужбина и фондација усвојено је укупно 469 пријава и то:

упис усклађивања/превођења у Регистар	287
упис оснивања у Регистар	50
упис брисања из Регистра	4
упис промене података у Регистар	74
издавање извода	54
<b>Укупно:</b>	<b>469</b>

У 2012. години урађено је укупно 29 потврда.

У односу на прошлу годину види се да се број пријава и уписа у Регистар значајно повећао што је и очекивано с' обзиром на чињеницу да се поступак усклађивања окончао 01.03.2012. године и да је највећи број пријава за упис усклађивања поднет у прва два месеца 2012. године.

<sup>867</sup>Агенција за привредне регистре, *Годишњи извештај о раду за 2012. годину* <https://www.apr.gov.rs/upload/Portals/0/interna%20dokumenta/Godisnji%20izvestaj%20o%20radu%202012.pdf> 38–39.

### Регистар представништава страних задужбина и фондација

У периоду од 01.01.2012. године до 31.12.2012. године, Регистру представништава страних задужбина и фондација поднето је укупно 20 пријава везаних за регистрацију података и то:

пријава за упис оснивања у Регистар	6
пријава за упис брисања из Регистра	1
пријава за упис промене података у Регистар	9
пријава за издавање уверења	4
<b>Укупно:</b>	<b>20</b>

У периоду од 01.01.2012. године до 31.12.2012. године, Регистру представништава страних задужбина и фондација усвојено је укупно 20 пријава и то:

упис оснивања у Регистар	6
упис брисања из Регистра	1
упис промене података у Регистар	9
издавање извода	4
<b>Укупно:</b>	<b>20</b>

С' обзиром да је регистровано свега 50 представништава страних задужбина и фондација број захтева је у складу са величином овог регистра.

- ПРИЛОГ 4



Графикони су израђени на основу следећих података:

Подаци за период до 1958. године, Извор: Јелица Рељић и сар., *Задужбине и задужбинари: у фондovima Архива Србије, Том 1*, Београд 2015, 33–73.

Подаци за период 1989–2016. године преузети из: Влада Републике Србије и Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом, *Сарадња органа државне управе, покрајинске управе и независних тела са организацијама цивилног друштва у 2016. години*, Београд 2018, 37.

Подаци за период 2017–2021. године преузети из годишњих извештаја АПР са [www.apr.gov.rs](http://www.apr.gov.rs) и то:

Агенција за привредне регистре, *Годишњи извештај о раду за 2017. годину* стр. 45–46;

Агенција за привредне регистре, *Годишњи извештај о раду за 2018. годину* стр. 42–43;

Агенција за привредне регистре, *Годишњи извештај о раду за 2019. годину* стр. 37–38;

Агенција за привредне регистре, *Годишњи извештај о раду за 2020. годину* стр. 44–45;

Агенција за привредне регистре, *Годишњи извештај о раду за 2021. годину* стр. 47–48.

# ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ

## Литература

### *Домаћа литература*

- Аврамовић Зоран, *Задужбине, фондови, фондације и легати у култури Србије*, Завод за проучавање културног развитака, Београд 1992.
- Аксић Сава, „Значење појмова унификације, кодификације и хармонизације правних прописа”, *Зборник радова с међународног научног скупа: Хармонизација грађанског права у региону, октобар 2012*, Пале–Источно Сарајево, бр. 1/2013, 205–215.
- Бабић Илија, *Основи имовинског права*, Службени гласник, Београд 2008.
- Бабић Илија, *Увод у грађанско и стварно право*, Службени гласник, Београд, 2019.
- Батуран Лука, „Економска анализа института права прече куповине у Закону о враћању одузете имовине и обештећењу”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 4/2015, 1961–1970.
- Благојевић Видан О., „Наслеђивање код задужбина”, *Правосуђе*, бр. 9–10/1940, 1–10.
- Бојовић Петар, *Финансије задужбина, фондација и фондова*, Вукова задужбина Београд, Бонарт, Нова Пазова 2003.
- Боровац Јелена, „Још једном о задужбинарству“, *Правни живот*, бр. 10/2014, 359–371.
- Бунчић Соња, „Остваривање циљева задужбине и субјективна права њених корисника”, *Правни живот*, бр. 10/1998, 397–405.
- Бунчић Соња, *Задужбина*, [Магистарски рад], Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад 1998.
- Вагнер Љубомир, „Правни положај лица у социјалистичком праву”, *Гласник адвокатске коморе у А.П. Војводини*, год.VIII, бр. 11/1959, 1–9.
- Вејиновић Славко, *Задужбинарство код Срба*, Вукова задужбина Београд, Прометеј, Нови Сад 2012.

- Веселинов Јелена, *Владавина права, правна држава и наднационално сједињење у правном систему Европске уније*, [Мастер рад], Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад 2013.
- Веселинов Јелена, „Актуелна питања реституције у Србији”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 2/2016, 585–603.
- Веселинов Јелена, „Положај бивших власника у поступку реституције у Србији”, *Право–теорија и пракса*, вол. 34, бр. 1–3/2017, 1–12.
- Веселинов Јелена, „Правна способност задужбине”, *Правни живот*, бр. 10/2018, 411–427.
- Веселинов Јелена, „Реституција црквене имовине у бившим социјалистичким земљама”, *Зборник радова са конференције Државно-црквено право кроз векове*, Будва, бр. 1/2019, 891–905.
- Веселинов Јелена, „Положај задужбина у правној историји Србије“, *1804: Часопис Задужбинарског друштва „Први српски устанак“ Орашац*, година X, бр. 14, 2019, 40–42.
- Веселинов Јелена, „Legal continuity of endowments in the process of property restitution in Serbia”, *2nd International Scientific Conference Legal tradition and new legal challenges, Book of abstracts*, Нови Сад 2020, 133.
- Веселинов Јелена, „Задужбине у европском праву. Стање и перспективе“, *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, бр. 3/2021, 700–716.
- Видић Трнинић Јелена, „Сличности и разлике у положају нужних наследника на простору бивше СФРЈ“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 4/214, 217–238.
- Видић Трнинић Јелена, Милица Ковачевић, „Налог у наследноправном законодавству Србије и осталих земаља Европе“, *Зборник радова Правног факултета*, вол. 52, бр. 4/2018, 1619–1639.
- Vizner Boris, *Komentar Zakona o obveznim (obligacionim) odnosima*, Ријечка тiskara, Zagreb 1978.
- Виторовић-Умићевић Зорица, Богољуб Вукотић, „Уставно–правно и законско регулисање задужбина”, *Уставност и законитост*, бр. 1/1990, 19–30.
- Владетић Срђан, „Основи траста аглосаксонског права“, *Зборник Правног факултета у Нишу*, бр.58/2011, 113–126.

- Водинелић Владимир В., Иванка Спасић, Љубиша Дабић, Драгољуб Милошевић, *Модел закона о задужбинама и фондовима*, Центар за унапређивање правних студија, Београд 2002.
- Водинелић Владимир, *Грађанско право: увод у грађанско право и општи део грађанског права*, Службени гласник, Београд 2014.
- Вукадиновић Радован В., *Увод у институције и право Европске уније*, Удружење за европско право – Центар за право ЕУ, Крагујевац 2012.
- Гамс Андрија, „Траст у Англо-америчком систему права“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 3/1957, 299–312.
- Гамс Андрија, Љиљана Ђуровић, *Увод у грађанско право; општи део*, Савремена администрација, Београд 1985.
- Голубовић Драган, *Филантропска агенда: анализа и предлози за унапређење пореских и других прописа од значаја за развој давања за опште добро*, Траг фондација, Београд 2019.

<https://tragfondacija.org/wp-content/uploads/2020/07/Filantropska-agenda.pdf>

- Добросављевић Срђан, „Реституција: домети и пракса“, *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, бр.5/2016, 226–235.
- Драшковић Веселин, „Институционални аспекти заблуда о државном регулисању у постсоцијалистичком периоду“, *Зборник радова са округлог стола „Држава и транзиција“*, Кикинда, бр. 1/2004, 106–127.
- Дудаш Атила, „О преднацрту Закона о задужбинама и фондацијама“, *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, вол. 81, бр. 9/2009, 393–400.
- Дудаш Атила, „Од начела европског уговорног права до нацрта оквирних правила“, *Анали Правног факултета у Београду*, вол. 60, бр. 1/2012, 319–336.
- Дудаш Атила, „О целисходности законског уређења фидуцијарног преноса у праву Србије“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 1/2014, 209–227.
- Ђуретић Слободан, „Правни субјективитет правних лица у имовинскоправним односима“, *Правни живот*, бр. 4/1988, 573–586.
- Јелић Рајко, „Јавна својина и сродни облици: сличности и разлике“, *Правни живот*, бр. 10/2014, 379–397.



- Јеринг Рудолф, *Циљ у праву*, ЈП Службени лист СРЈ – Београд, ЦИД – Подгорица, Издавачка књижница Зорана Стојановића, Сремски Карловци – Нови Сад 1998.
- Јовановић Павле, „Успостављање основних претпоставки владавине права током транзиције ка демократији”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 1–3/2002, 9–24.
- Камбовски Игор, „ О субјективитету субјекта“, *Правни живот*, том 2, бр. 10/2015, 343–357.
- Ковачевић Куштримовић Радмила, Мирослав Лазић, *Увод у грађанско право*, Пунта, Ниш 2008.
- Лакићевић Вуксан, *Класно-политичка суштина успостављања и заштите друштвене својине*, [Докторска теза], Факултет политичких наука, Београд 1979.
- Лакићевић Вуксан, *Друштвена својина у теорији и пракси*, Дневник, Нови Сад 1985.
- Лакићевић Вуксан „Амандмани на устав СФРЈ – нека питања друштвене својине“, *Промене у Уставу СФРЈ, (Зборник са Саветовања о променама у Уставу СФРЈ)*, Марксистички центар Градског комитета СК Нови Сад, Нови Сад 1988, 30–35.
- Лакићевић Вуксан, „Друштвена својина и правни систем“, *Право: теорија и пракса*, бр. 9/1988, 28–30.
- Лакићевић Вуксан, „Друштвена својина: развој и актуелни концепт”, *Право: теорија и пракса*, бр. 1/1989, 7–86.
- Лотић Љубомир, „Добротвори Матице српске и њихове задужбине“, у *Матица српска 1826–1926*, Нови Сад 1927.
- Лукић Радомир В., *Увод у право*, Новинско-издавачка установа Службени лист СРЈ, Београд 1995.
- Лукић Радомир В., *Методологија права*, ИП Јустинијан, Београд 2003.
- Лукић Радомир В., Будимир П. Кошутећ, *Увод у право*, Службени гласник, Београд 2009.
- Мартиновић Вл. Д., „Да ли је допуштена експропријација задужбинске имовине“, *Нова администрација*, бр. 3/1957, 354–355.

- Маџар Љубомир, „Глобална рецесија: Системске алтернативе и изгледи превадавања“, *Економске идеје и пракса*, бр. 9/10, Београд 2013, 13–35.
- Медовић Владимир, *Европска унија: право и институције*, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад 2018.
- Миладиновић Снежана, *Задужбине*, Службени гласник, Београд 2002.
- Миладиновић Снежана, „Начини, услови и поступак оснивања задужбина“, *Зборник Правног факултета у Подгорици*, бр. 1/2008, 232–263.
- Миладиновић Снежана, „О правном положају бенефицијара задужбина“, *Гласник права, Крагујевац*, бр. 3/2011, 1–15.
- Миладиновић Снежана, „О пореском третману задужбина“, *Зборник радова Правног факултета у Подгорици*, бр. 42/2013, 196–212.
- Миланков Владимир, *Ђока Радак: ратоборац и велики добротвор српски*, Историјски архив Кикинда, Кикинда 2009.
- Мироски Љупчо К., „Решавање питања „нове национализације“ пословних зграда и просторија“, *Правни живот*, бр. 2/1976.
- Николић Драгомир, „Закон о становању —Нова решења за уређивање односа у стамбеној области“, *Привредно правни приручник (часопис за привредно-финансијска и радноправна питања)*, бр. 9–10/1992, 5–19.
- Николић Душан, „О породичним задужбинама“, *Право – теорија и пракса*, вол.14, бр. 12/1997, 65–69.
- Николић Душан, *Хармонизација и унификација грађанског права*, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, Центар за издавачку делатност, Нови Сад 2004.
- Николић Душан, „Европско приватно право у контексту глобализације“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 1–2/2008, 413–431.
- Николић Душан, „Рецепција страних правила о породичним задужбинама“, *Европски правник*, бр. 3/2008, 37–53.
- Николић Душан, „Нове тенденције у европском приватном праву“, *Право Републике Србије и право Европске уније – стање и перспективе: тематски Зборник радова Правног факултета у Нишу*, вол.3, бр. 2/2009, 1–25.
- Николић Душан, *Задужбинарство у Србији: у књижи: Србија – Културна спона истока и запада*, Матица српска, Нови Сад, 2010, 161–162.

- Николић Душан, „Задужбине у српском праву – Правна традиција и актуелни законски оквири”, *Задужбина: лист Вукове задужбине*, бр. 92/2011, 9.
- Николић Душан, „Материјални извори савременог грађанског права“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 4/2012, 83–95.
- Николић Душан, „Утицај негативних каматних стопа на рад задужбина и фондација”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 4/2015, 1509–1518.
- Николић Душан, „О ширини теме докторске дисертације”, *Liber amicorum Владимир Водинелић*, бр. 1/2019, 213–225.
- Николић Душан, „О правној политици Европске уније у области приватног права”, *Изазови у међународном пословном праву и праву Европске уније: зборник радова поводом 40 година универзитетске каријере академика проф. др Радована Д. Вукадиновића*, Академија наука и умјетности Републике српске, Бања Лука; Удружење за Европско право, Крагујевац 2020, 357–368.
- Николић Душан, *Увод у систем грађанског права*, измењено и допуњено издање, Правни факултет, Центар за издавачку делатност, Нови Сад 2022.
- Нинковић Ђурђе, „Право својине у преднацрту Грађанског законика“, *Правни живот*, бр. 10/2015, 413–419.
- Нинковић Ђурђе, Предраг Дејановић, „Права власника одузете имовине” – Закон о пријављивању и евиденцији одузете имовине Републике Србије – Протокол 1. члана 1. Европске конвенције о људским правима и слободама– *Правни живот*, том III, бр. 11/2017, 537–543.
- Орлић Миодраг, *Правни положај задужбина и фондова са освртом на универзитетске задужбине*, [у рукопису], Завод за проучавање културног развитака, Београд 1971.
- Перовић Мирко, „Својина и социјалистичка друштвена својина“, *Правни живот*, бр. 2/88, 187–196.
- Перовић Слободан, „Преднацрт Грађанског законика Републике Србије“, *Актуелна питања савременог законодавства : зборник радова са Саветовања правника, 4–8. јун 2017, Будва [у оквиру манифестације] XXII Будвански правнички дани*, 5–25.

<https://kopaonikschool.org/wp-content/uploads/2019/06/Poruke-Slobodan-Perovi%C4%87-1.pdf?x88422>

- Петровић Сергије, „Правни положај задужбине”, *Гласник адвокатске коморе у А.П. Војводини*, бр. 2/1959, 13–15.
- Петрушић Невена, Косана Бекер, „Дискриминација правних лица - феноменолошке карактеристике и правна заштита“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу 2017*, вол. 56, бр. 75, 49–69.
- Пипер Предраг, *Прилози историји српске лингвистичке славистике; Друга половина XX века*, Чигоја штампа, Београд 2018.
- Попов Даница, *Грађанско право: општи део*, СЦИ, Нови Сад 1997.
- Попов Даница, *Грађанско право: општи део*, Службени гласник, Београд 2005.
- Поповић Милијан, *Елементи теорије права*, Савремена администрација, Београд 1980.
- Прокопијевић Мирослав, *Европска унија: Увод*, Службени гласник, Београд 2009.
- Радановић Б., „Нови закон о експропријацији“, *Нова администрација*, бр. 2/1957, 234-241.
- Радовановић Сања, „Ауторско право Србије у европској перспективи“, *Зборник Правног факултета у Новом Саду*, бр. 3/2006, 343–357.
- Рељић Јелица, Ана Вујовић Кос, Оливера Остојић, Ђурђија Ацић, Ениса Аломеровић Хубанић, Душан Гутеша, приређивачи, *Задужбине и задужбинари: у фондovima Архива Србије*. Том 1, Архив Србије, Београд 2015.
- Савић Миролуб, „Задужбине код нас”, *Култура*, бр. 4/1969, 96–106.
- Савић Миролуб, „Задужбине и фондације”, *Култура*, бр. 9/1970, 210–221.
- Самарцић Стефан, „Натурална реституција у Србији – период гестације”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 4/2012, 449.
- Селаковић Бојана, Дејана Стевковски, Ивана Теофиловић, Тара Петровић, Павле Грбовић, *Матрица за праћење подстицајног окружења за развој цивилног друштва - Извештај за Србију 2020.*, <https://www.gradjanske.org/wp-content/uploads/2022/01/Monitoring-Matrix-2020-.pdf> .

- Станковић Обрен, Миодраг Орлић, *Стварно право*, Савремена администрација, Београд 1989.
- Станковић Обрен, Владимир В. Водинелић, *Увод у грађанско право*, Номос, Београд 2004.
- Стефановић Златко, „Денационализација у Србији – хронологија обећања”, *Hereticus*, вол. II, бр. 4/2004, 54–68.
- Стефановић Карацић Вук, *Српски рјечник (1818)*, приређивач: Павле Ивић, Просвета – Нолит, Београд 1987.
- Стојановић Драгољуб, „Дереликција непокретности“, *Анали Правног факултета у Београду*, 1957, 483–486.
- Стојановић Драгољуб, *Увод у грађанско право*, Савремена администрација, Београд 1979.
- Стојановић Наташа, „Располагање заоставштином у друштвено–корисне сврхе”, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 43/2003, 235–248.
- Стојановић Радомир, „О концепту друштвене својине по Уставу из 1974. године“, *Право : теорија и пракса : часопис Савеза удружења правника Војводине*, бр. 5–6/88, 56–64.
- Тодоровић Владимир, „Денационализација у Србији – de lege ferenda”, *Hereticus*, вол. II, бр. 4/2004, 37–53.
- Тодоровић Владимир, „Актуелна питања Нацрта Закона о денационализацији”, *Правни живот*, бр. 11/2007, том III, 489–507.
- Тороман Марија, „Правна природа задужбина и фондова”, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1–2/1993, 210–217.
- Тороман Марија, *Правни положај задужбина и фондација у свету*, Институт за упоредно право, Београд 1993.
- Тороман Марија, Иванка Спасић, Весна Ракић Водинелић, Владимир Цвијан, Игор Вуковић, *Правни режим задужбина и фондова у упоредном праву*, Институт за упоредно право, Београд 2003.
- Урошевић Лазар, *Правосуђе и писано право у средњевековној Србији: у светлости данашњег писаног права*, Београд 1939.
- Финжгар Алојзил, „Друштвена својина и уставни амандмани”, *Правни живот*, вол.38, бр. 4/1988, 539–546.

- Хибер Драгор, „Закуп стана по Закону о становању Републике Србије, Закон о становању — Нова решења за уређивање односа у стамбеној области“, *Привредно правни приручник (часопис за привредно-финансијска и радноправна питања)*, бр. 9 – 10, 1992, 20 – 34. <http://www.pravniciuprivredi.org.rs/images/casopis/p1992-9-10.pdf>
- Цветић Раденка, „Евиденција непокретности“, *Зборник Правног факултета у Новом Саду*, бр. 1–3/2003, 297–312.
- Цветић Раденка, „Стварно право Србије у европским оквирима“, *Зборник Правног факултета у Новом Саду*, бр. 3/2005, 145–167.
- Цветић Раденка, „Састав катастра непокретности“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2/2011, 155–165.
- Цветић Раденка, „Правна способност и биомедицина – биомедицинска дискриминација“, *Зборник Правног факултета у Новом Саду*, бр. 3/2011, 349–362.
- Чанак Медић Милка, Бранислав Тодић, *Манастир Жича*, Жича 2011.
- *Задужбине и фондови Београдског универзитета*, Универзитет у Београду – публикације ректората, Београд 1940.
- „Институција задужбина у Србији, материјал, разматран и прихваћен на седници Просветно–културног већа Скупштине Социјалистичке Републике Србије, одржаној 20. маја 1970. године у Београду“, објављено у: *Културни живот*, Часопис заједнице културно–просветних организација Југославије бр.7/1970, 474–761.
- *Педесетогодишњица Српске краљевске академије, књига 2: Задужбине и фондови*, Српска Краљевска Академија, Београд 1936.
- „Рад на изради Грађанског законика Републике Србије, Извештај комисије са отвореним питањима“, *Правни живот* бр. 11/2007, 68.
- *Речник српскога језика, Матица српска, Нови Сад* 2018.

#### *Страна литература*

- Behrend, Franz Hermann, *Die Stiftungen nach deutschem bürgerlichen Recht. : Eine civilrechtliche Monographie*, Erster teil: Das rechtliche Wesen der Stiftungen. Ein Beitrag zu allgemeinen Lehren des geltenden Civilrechts,

insbesondere zu der Theorie der Juristischen Personen, Marburg a.L., Oscar Ehrhardt's Univ. -Buchhandlung (Georg Schramm ) 1904.

- Bitterová Nikoleta, Hanna Surmatz, „The legal and fiscal environments for foundations in Europe – A comparative summary“, *Comparative Highlights of Foundation Laws*,  
<https://www.swissfoundations.ch/wp-content/uploads/2021/10/Comparative-Highlights-Of-Foundation-Laws.pdf>
- Breen Oonagh B., „EU Regulation of Charitable Organizations: The Politics of Legally Enabling Civil Society“, *The International Journal of Not-for-Profit Law*, Volume 10, 3/2008, 50–79.  
[https://www.icnl.org/resources/research/ijnl/eu-regulation-of-charitable-organizations-the-politics-of-legally-enabling-civil-society#\\_ftn0](https://www.icnl.org/resources/research/ijnl/eu-regulation-of-charitable-organizations-the-politics-of-legally-enabling-civil-society#_ftn0)
- Breen Oonagh B., *Enlarging the Space for European Philanthropy Brussels*, 16 January 2018,  
<https://search.issuelab.org/resource/enlarging-the-space-for-european-philanthropy.html>
- Koele Ineke, *International Taxation of Philanthropy*, IBFD 2007.
- Malherbe Philippe, *Charitable organisations in Belgium: overview*,  
<https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/8-633-0854>
- Poljanec Kristijan, „Zaklade kao ovlaštenici slobode poslovnog nastana i kretanja kapitala u pravu Evropske unije i Republike Hrvatske“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 66, 4/2016, 555–584.
- Rossi Renzo, „The Proposal for a European Foundation Statute and Its Influence on Italian Legislation“, *The International Journal of Not-for-Profit Law*, volume 16, 1/2014, 24–29,  
<http://www.icnl.org/research/journal/vol16iss1/proposal-for-a-european.pdf>
- Salole Gerry, „Why is the European Foundation Statute needed?“, *The International Journal of Not-for-Profit Law*, volume 11, 1/2008, 75–83.  
<https://www.icnl.org/resources/research/ijnl/why-is-the-european-foundation-statute-needed>
- Stockwell Nigel, Richard Edwards, *Trusts and Equity*,  
<file:///C:/Users/user/Desktop/Jelena/doktorati/Richard%20Edwards,%20Nigel%20Stockwell%20->

[%20Trusts%20and%20Equity%20\(Foundation%20Studies%20in%20Law%20Series\)-Longman%20\(2005\).pdf](#)

Farny Otto, Ani Degirmencioglu, Michael Franz, Gertraud Lunzer, Martin Saringer, *Taxation of Foundations in Europe*[https://www.arbeiterkammer.at/infopool/akportal/Studie\\_Stiftungsbesteuerung\\_in\\_Europa\\_englisch.pdf](https://www.arbeiterkammer.at/infopool/akportal/Studie_Stiftungsbesteuerung_in_Europa_englisch.pdf)

- Hippel Thomas von, *Taxation of Cross-Border Philanthropy in Europe after Persche and Stauffer: From Landlock to Free Movement?* European Foundation Centre 2014,  
<http://efc.issuelab.org/resource/taxation-of-cross-border-philanthropy-in-europe-after-persche-and-stauffer-from-landlock-to-free-movement.html>
- Hopt Klaus, Rainer W. Walz, Thomas von Hippel, Volker Then (eds.), *The European Foundation: A new legal approach*, Verlag Bertschmann Stiftung, Gutersloh 2006.
- *European Commission, AGENDA/12/5*,  
[http://europa.eu/rapid/press-release\\_AGENDA-12-5\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_AGENDA-12-5_en.htm)
- *European Commission, Competitiveness Council – 20–21 February 2014*,  
[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-118\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-118_en.htm)
- *European Foundation Centre (EFC) 2011: Exploring Transparency and Accountability: Regulation of Public-Benefit Foundations in Europe*,  
<https://search.issuelab.org/resource/exploring-transparency-and-accountability-regulation-of-public-benefit-foundations-in-europe.html>
- *European Foundation Centre (EFC) 2015 Comparative Highlights of Foundation Laws: The Operating Environment for Foundations in Europe 2015*  
<https://efc.issuelab.org/resources/21691/21691.pdf>
- *European Foundations for Research and Innovation, Center for Philanthropic Studies, VU University Amsterdam Synthesis Report, EUFORI Study*,  
<http://euforistudy.eu/wp-content/uploads/2015/07/Synthesis-Report.pdf>
- MEMO/12/79, Brussels, 8 February 2012. *Proposal for a Regulation on the Statute for a European Foundation (FE) – frequently asked questions*,  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO\\_12\\_79](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO_12_79)
- *Feasibility study on a European Foundation Statute: Final report*, (2008)  
<https://search.issuelab.org/resource/feasibility-study-on-a-european-foundation->



[statute-final-report.html](http://statute-final-report.html) Heidelberg, Centre for Social Investment, Max Planck institute for comparative and international private law.

## Извори

### *Устави*

- Устав Краљевине Србије, проглашен 22. децембра 1888. године  
<https://ius.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2020/11/USTAV-KRALJEVINE-SRBIJE-1888.pdf>
- Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца донет 28. јуна 1921. године  
[file:///C:/Users/user/Downloads/aj\\_10\\_02\\_02\\_txt\\_ustav1921.pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/aj_10_02_02_txt_ustav1921.pdf)
- Устав Федеративне Народне Републике Југославије, донет 31. јануара 1946. године  
[http://www.arhivyu.gov.rs/active/sr-latin/home/glavna\\_navigacija/leksikon\\_jugoslavije/konstitutivni\\_akti\\_jugoslavije/ustav\\_fnrj.html](http://www.arhivyu.gov.rs/active/sr-latin/home/glavna_navigacija/leksikon_jugoslavije/konstitutivni_akti_jugoslavije/ustav_fnrj.html)
- Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1963. године  
<http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/04/Ustav-SFRJ-iz-1963.pdf>
- Уставни амандмани XX-XLII *Службени лист Социјалистичке Федеративне Републике Југославије*, година XXVII, број 29, Београд, 8. јул 1971.
- Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1974. године  
<http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/04/Ustav-SFRJ-iz-1974.pdf>
- Устав Социјалистичке Републике Србије из 1974. године,  
[https://digitalna.nb.rs/view/URN:NB:RS:SD\\_3F0B9AA81525A33BBB609181739FB1F4](https://digitalna.nb.rs/view/URN:NB:RS:SD_3F0B9AA81525A33BBB609181739FB1F4)
- Устав Републике Србије из 1990. године  
<http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/04/Ustav-iz-1990.pdf>
- Устав Републике Србије, *Службени гласник РС 98/2006. и 115/2021.*

## Закони

- Душанов законик, преузет са <https://ucionicaistorije.files.wordpress.com>
- Грађански законик за Краљевину Србију (текст Закона од 11. марта 1844. године, са изменама и допунама) [https://www.harmonius.org/sr/pravni-izvori/jugoistocna-evropa/privatno-pravo/srbija/Srpski\\_gradjanski\\_zakonik\\_1844.pdf](https://www.harmonius.org/sr/pravni-izvori/jugoistocna-evropa/privatno-pravo/srbija/Srpski_gradjanski_zakonik_1844.pdf)
- Закона о задужбинама, *Службене новине Краљевине Србије*, бр. 11, 4. јануар 1912. године
- Закон о задужбинама, *Службене новине Краљевине Југославије*, бр. 155, 11. јула 1930. године.
- Закон о аграрној реформи и колонизацији, *Сл. лист ДФЈ*, бр. 64/45, *Сл. лист ФНРЈ* бр.16/46 - обавезно тумачење, 24/46, 99/46 - обавезно тумачење, 101/47, 105/48, 4/51 - др. одлука, 19/51 - обавезно тумачење, 42 и 43/51 - испр. обавезног тумачења, 21/56, 52/57 - др. закон и 55/57 и *Сл. лист СФРЈ*, бр. 10/65.
- Закон о неважности правних прописа донетих пре 6. априла 1941. године и за време непријатељске окупације, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 86/46, 105/46, 96/47 - обавезно тумачење.
- Основни закон о експропријацији, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 28/47.
- Закон о аграрној реформи и унутрашњој колонизацији, *Сл. гласник НРС*, бр. 5/48, 11/49 и 34/56.
- Закон о пољопривредном земљишном фонду општенородне имовине и додељивању земље пољопривредним организацијама од 22. маја 1953. године, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 22/53 и *Сл. лист СФРЈ*, бр. 10/65.
- Закон о наслеђивању, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 20/55 и *Сл. лист СФРЈ*, бр. 19/65 и 42/65.
- Закон о експропријацији, *Службени лист ФНРЈ*, бр.12/57.
- Закон о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 52/58, 3/59 - испр., 24/59, 24/61 и 1/63, и *Сл. лист СФРЈ*, бр. 30/67 - одлука УСЈ и 32/68 - др. Закон.
- Закон о изменама и допунама Општег закона о универзитетима, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 23/60.

[http://bg.ac.rs/files/sr/univerzitet/glasnik-zakoni/zbornik/knjiga1/1\\_323.pdf](http://bg.ac.rs/files/sr/univerzitet/glasnik-zakoni/zbornik/knjiga1/1_323.pdf)

- Закон о задужбинама, фондацијама и фондовима, *Сл. гласник СРС*, бр. 48/72.
- Закон о наслеђивању, *Сл. гласник СРС*, бр. 52/74.

<http://www.pravno-informacioni->

[sistem.rs/SlGlasnikPortal/viewdoc?uuid=ca1d24d1-f807-4fc3-b26e-64465e1765a1](http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/viewdoc?uuid=ca1d24d1-f807-4fc3-b26e-64465e1765a1)

- Закон о облигационим односима, *Сл. лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 57/89 и *Сл. лист СРЈ*, бр. 31/93.
- Закон о задужбинама, фондацијама и фондовима, *Сл. гласник СРС*, бр. 59/89.
- Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр.1/90, 18/91, 41/91, 59/91, 63/91, 9/92, 50/92, 70/92, 77/92 и 20/93 и 20/93.
- Закон о стамбеним односима, *Сл. гласник СРС*, бр. 12/90 и 55/90.
- Закон о начину и условима враћања имовине стечене радом и пословањем задруга после 1. јула 1953. године, *Сл. гласник СРС*, бр. 46/90.
- Закон о начину и условима признавања права и враћању земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом због неизвршених обавеза из обавезног откупа пољопривредних производа, *Сл. гласник РС*, бр. 18/91, 20/92, 42/98.
- Закон о становању, *Сл. гласник РС*, бр. 50/92, 76/92, 84/92 – испр., 33/93.
- Закон о изменама и допунама Закона о становању, *Сл. гласник РС*, бр. 53/93.
- Закон о наслеђивању, *Сл. гласник РС*, бр. 46/95, 101/03 - одлука УСРС и 6/15.
- Закон о задругама, *Сл. лист СРЈ*, бр. 41/96, 12/98 и *Сл. гласник РС*, 34/2006.
- Закон о изменама и допунама Закона о становању, *Сл. гласник РС*, бр. 16/97.
- Закон о порезу на доходак грађана, *Сл. гласник РС*, бр. 24/01, 80/02- др. закон, 135/04, 62/06, 65/06 - испр., 31/09, 44/09, 18/10, 50/11, 91/11 - одлука УС, 7/12 - усклађени дин. изн., 93/12, 114/12 - одлука УС, 8/13 - усклађени дин. изн., 47/13, 48/13 - испр., 108/13, 6/14 - усклађени дин. изн., 57/14, 68/14 - др. закон, 5/2015 - усклађени дин. изн., 112/15, 5/16 - усклађени дин. изн., 7/17 - усклађени дин. изн., 113/17, 7/18 - усклађени дин. изн., 95/18, 4/19 - усклађени дин. изн., 86/19, 5/20 - усклађени дин. изн., 153/20, 156/20 - усклађени дин. изн., 6/21 - усклађени дин. изн., 44/21, 118/21, 132/21 - усклађени дин. изн. и 10/22 - усклађени дин. изн.

- Закон о порезу на добит правних лица, *Сл. гласник РС*, бр. 25/01, 80/02, 80/02 - др. закон, 43/03, 84/04, 18/10, 101/11, 119/12, 47/13, 108/13, 68/14 - др. закон, 142/14, 91/15 - аутентично тумачење, 112/15, 113/17, 95/18, 86/2019, 153/20 и 118/21.
- Закон о порезима на имовину, *Сл. гласник РС*, бр. 26/01, *Сл. лист СРЈ*, бр. 42/02-одлука СУС и *Сл. гласник РС*, бр. 80/02, 80/02-др. закон, 135/04, 61/2007, 5/2009, 101/10, 24/11, 78/11, 57/12-одлука УС, 47/13, 68/14-др. закон, 95/2018, 99/18-одлука УС, 86/19, 144/20 и 118/21.
- Закон о приватизацији, *Сл. гласник РС*, бр. 38/01, 18/03, 45/05, 123/07, 30/10, 93/12, 119/12, 51/14.
- Закон о планирању и изградњи, *Сл. гласник РС*, бр. 47/03 и 34/06.
- Закон о пријављивању и евидентирању одузете имовине, *Сл. гласник РС*, бр. 45/05 и 72/11 - др. закон.
- Закон о црквама и верским заједницама, *Сл. гласник РС*, број 36/06.
- Закон о враћању (реституцији) имовине црквеним и верским заједницама, *Сл. гласник РС*, бр. 46/06.
- Закон о удружењима, *Сл. гласник РС*, бр. 51/09, 99/11 - др. закони и 44/18 - др. закон.
- Закон о култури, *Сл. гласник РС*, бр. 72/09, 13/16, 30/16 - испр., 6/20, 47/21 и 78/21.
- Закон о планирању и изградњи, *Сл. гласник РС*, бр. 72/09, 81/09 - испр., 64/10 – одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 – одлука УС, 50/13 – одлука УС, 98/13 – одлука УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 - др. закон и 9/20.
- Закон о ауторским и сродним правима, *Сл. гласник РС*, бр. 104/09, 99/11, 119/12, 29/16 - одлука УС и 66/19.
- Закон о задужбинама и фондацијама, *Сл. гласник РС*, бр. 88/10, 99/11 - др. закон и 44/18 - др. Закон.
- Закон о јавном бележништву, *Сл. гласник РС*, бр. 31/2011, 85/2012, 19/2013, 55/2014 - др. закон, 93/2014 - др. закон, 121/2014, 6/2015 и 106/2015.
- Закон о привредним друштвима, *Сл. гласник РС*, бр. 36/11, 99/11, 83/14 - др. Закон.
- Закон о враћању одузете имовине и обештећењу, *Сл. гласник РС*, бр. 72/11, 108/13 и 142/14.

- Закон о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре, *Сл. гласник РС*, бр. 99/11, 83/14, 31/19 и 105/21.
- Закон о отклањању последица одузимања имовине жртвама Холокауста које немају законских наследника, *Сл. гласник РС*, бр.13/16.
- Закон о поступку уписа у катастар непокретности и водова, *Сл. гласник РС*, бр. 41/2018, 95/2018, 31/2019, 15/2020.
- Закон о рачуноводству, *Сл. гласник РС*, бр. 73/19 и 44/21 - др. Закон.
- Code civil,  
<https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGIARTI000006433643/1803-05-13/Code>
- Code civil,  
[https://www.napoleon-series.org/research/government/code/book3/c\\_title02.html#chapter1](https://www.napoleon-series.org/research/government/code/book3/c_title02.html#chapter1)
- Dutch Civil Code <http://www.dutchcivillaw.com/civilcodebook022.htm>
- Law on Foundations 6 April 1984 (Dz. U. of 1991 No 46, item 203) Article 1.  
<https://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/4592>
- Journal official de laa Republique France Lois et decrets No. 169 Vendredi 24. Julliet 1987, pg.8255 (Art.18-20)  
<https://www.legifrance.gouv.fr/download/securePrint?token=!QY3sK4X7gq0g!zJDewJ> ,
- Article 2 Foundations Act (Official Gazette of the Republic of Slovenia [Uradni list RS], No. 60/95, 53/05, 70/05, 91/05.  
<http://www.pisrs.si/Pis.web/cm?idStrani=prevodi#>
- Act CLXXV/2011 Section 2(20) Act CLXXV of 2011 on the Freedom of Association, Non-profit Status and the Operation and Support of Civil Organizations (Civil Act) <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100175.tv>
- Nonprofit Law in Poland <https://www.cof.org/sites/default/files/Poland-201910.pdf>
- Нацрт Закона о денационализацији из 2007. године, (објављен у: *Heraticus*, вол. VI 1/2008 Београд).
- Нацрт Закона о враћању имовине одузете од Српске академије наука и уметности, Матице српске и Универзитета у Београду, обештећењу и

отклањању последица одузимања имовине од задужбина, фондова и фондација којима су управљале ове установе. МС 15-711/17.07.2019.

- Предоснова Грађанског законика за Краљевину Југославију, *Министарство правде Краљевине Југославије*, Државна штампарија Краљевине Југославије, Београд 1934.

#### *Подзаконски акти*

- Уредба о управи имовином задужбина и вршењу права надзора над задужбинским управама, *Службене новине*, бр. 252 од 10. октобра 1925. године.
- Нацрт уредбе о задужбинама (према решењу I бр.2830/43), Државни архив Србије (АС, З,Ф 1 р 18/943).
- Правилник за примену Закона о задужбинама, *Службене новине Краљевине Југославије*, бр. 105 од 10. маја 1932.
- Правилник о подацима и начину вођења регистра задужбина, фондација и фондова, *Сл. гласник СРС*, бр. 19/73.
- Правилник о утврђивању станова који се изузимају од откупа у зградама задужбина које би могле обновити рад, *Сл. гласник РС*, бр. 29/94, 41/94 и 63/94.
- Правилник о ближој садржини и начину вођења Регистра задужбина и фондација, *Сл. гласник РС*, бр. 16 /11.
- Правилник о ученичким и студентским кредитима, *Сл. гласник РС*, бр. 36/19.
- Одлука о задужбинским управама, *Сл. гласник Србије*, бр. 3/45.
- Одлука у предмету ГУ-389/87, *Сл. гласник СРС*, бр. 12/89.
- Одлука о стицању статуса установе културе од националног значаја, *Сл. гласник РС*, бр. 41/2013.
- Образложење Закона о задужбинама и фондацијама из 2010. године <http://vs3836.cloudhosting.rs/misljenja/81/ana/Analiza%20efekata%20Nacrta%20zakona%20o%20zaduzbinama%20i%20fondacijama.pdf> i <http://vs3836.cloudhosting.rs/misljenja/81/obr/Obrazlozenje%20Nacrta%20zakona%20o%20zaduzbinama%20i%20fondacijama.pdf>

[https://www.pravnoinformacionisistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2013/41/1/reg\\_фeбpуap\\_2022](https://www.pravnoinformacionisistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2013/41/1/reg_фeбpуap_2022).

- Стамбена стратегија Града Ниша <http://www.gsanis.rs/doc/Stambena0609.pdf>.

*Судска пракса, правни акти министарстава, Агенције за реституцију и Агенције за привредне регистре и др.*

- Пресуда Врховног суда Србије У.бр.3937/96.
- Пресуда Врховног суда Србије У.бр.3887/96.
- Пресуда Врховног суда Србије У.бр.3936/96.
- Пресуда Управног суда – Одељење у Новом Саду III-7 У. 8544/12.
- Пресуда Управног суда – Одељење у Новом Саду III-2 У. 8549/12.
- Пресуда Управног суда – Одељење у Новом Саду III-2 У. 11496/12.
- Пресуда Управног суда – Одељење у Новом Саду III-27 У.9842/15.
- Пресуда Управног суда – Одељење у Новом Саду III-11 У.9843/15.
- Пресуда Управног суда – Одељење у Новом Саду III-3 У. 4398/16.
- Пресуда Управног суда – Одељење у Новом Саду III-8 У. 18330/17.
- Пресуда Управног суда – Одељење у Новом Саду III-10 У. 18968/17.
- Пресуда Управног суда – Одељење у Новом Саду III-1 У. 18969/17.
- Пресуда Општинског суда у Новом Саду П.6870/95.
- Решење Министарства културе, бр. 022-1509/96-03.
- Решење Министарства културе, бр. 022-1510/96-03.
- Решење Министарства културе, бр. 022-1513/96-03.
- Решење Министарства културе, бр. 022-1514/96-03.
- Решење Министарства финансија, сектор за имовинскоправне послове, бр. 46-00-01527/2016-13.
- Решење Министарства финансија, сектор за имовинскоправне послове, бр. 46-00-01658/2016-13.
- Решење Агенције за реституцију, бр. 46-015067/2013.
- Решење Агенције за реституцију, бр. 46-015112/2013.
- Решење Агенције за реституцију, бр. 46-019871/2014.

- Решење Републичког геодетског завода 07-03 бр. 952-02-23-3880/2017.
- Решење Републичког геодетског завода, Служба за катастар непокретности Нови Сад 1, бр.952-02-17/2017.
- Решење Републичког геодетског завода, Служба за катастар непокретности Нови Сад 1, бр.952-02-18/2017.
- Решење Републичког геодетског завода, Служба за катастар непокретности Нови Сад 2, бр.952-02-13-52/2017.
- Решење Републичког геодетског завода, Служба за катастар непокретности Нови Сад 2, бр.952-02-13-53/2017.
- Решење Републичког геодетског завода, Служба за катастар непокретности Нови Сад 2, бр.952-02-13-54/2017
- Жалба на решење Службе за катастар непокретности Нови Сад I бр. 952-02-13-18/2017.
- Мишљење Министарства финансија, бр. 413-00-00316/2014-04.
- Мишљење Министарства финансија, бр. 011-00-76/2017-04.
- Мишљење Министарства финансија (са аспекта рачуноводствених прописа), бр. 011-00-00895/2021-04.
- Потврда Министарства културе, бр. 022-1509/96-03.
- Потврда Министарства културе, бр. 022-1514/96-03.
- Потврде о раније извршеном упису у Регистар према Закону о задужбинама, фондацијама и фондовима (*Сл. гласник СРС*, бр. 59/89), бр. 475-00-130/2012-11 за задужбине из Регистра под редним бр. 73–79.
- Споразумом о оснивању Вукове задужбине, БМС инв.бр.1194584.
- Годишњи извештај о раду за 2012. годину, Агенција за привредне регистре, <https://www.apr.gov.rs/upload/Portals/0/interna%20dokumenta/Godisnji%20izvestaj%20o%20radu%202012.pdf>
- Годишњи извештај о раду за 2017. годину, Агенција за привредне регистре, [www.apr.gov.rs](http://www.apr.gov.rs)
- Годишњи извештај о раду за 2018. годину, Агенција за привредне регистре, [www.apr.gov.rs](http://www.apr.gov.rs)
- Годишњи извештај о раду за 2019. годину, Агенција за привредне регистре, [www.apr.gov.rs](http://www.apr.gov.rs)



- Годишњи извештај о раду за 2020. годину, Агенција за привредне регистре, [www.apr.gov.rs](http://www.apr.gov.rs)
- Годишњи извештај о раду за 2021. годину, Агенција за привредне регистре, [www.apr.gov.rs](http://www.apr.gov.rs)
- Предлог (иницијатива) за оцену уставности појединих одредби закона о враћању одузете имовине и обештећењу 06.10.2011. године, предлагачи: Лига за заштиту приватне својине и људских права из Београда и Удружење за обнову Трговачког фонда из Београда, <http://www.liga.org.rs/dokumenta.html> .
- Предлог (иницијатива) за оцену уставности појединих одредби закона о враћању одузете имовине и обештећењу упућен Уставном суду од предлагача: Матица српска и Задужбина Богдана Дунђерског, Задужбина Јована Трандафила, Задужбина Марије Трандафил Задужбина др Милоша Бокшана, Задужбина Љубомира, Данице и Владана Лотића, Задужбина Милоша Димитријевића и жене му Марије Гавански, Задужбина Велимира и сина му Душана Бугарског, Задужбина Новака и Софије Голупски, Задужбина Габријеле Веселиновић, Задужбина Павла и Јулијане Јанковић, Задужбина Дафине Теодоровић и Задужбина Симе Ђорђевића, све под управом Матице српске. МС15-1010/02.10.2015.
- Предлог измена одредби Нацрта Грађанског законика које се односе на удружења, задужбине и фондације, упућен Министарству правде Републике Србије, Београд 30. јун 2016. године, предлагачи: Траг фондација, Грађанска иницијатива и др.  
<https://www.gradjanske.org/wp-content/uploads/2016/06/PREDLOG-IZMENA-ODREDBI-NACRTA-GRA%20ANSKOG-ZAKONIKA-KOJE-SE-ODNOSE-NA-UDRU%20DEN%2088A-ZADU%20BDBINE-I-FONDACIJE.pdf>

*Архивски и други документи*

- Белешка са састанка одржаног у Вуковој задужбини 22. јуна 1990. године (копија), белешку сачинила Десанка Латковић, стручни сарадник у Вуковој задужбини, Архива управника послова Матице српске, фасцикла Задужбине.



## План третмана података

<b>Назив пројекта/истраживања</b>
<b>Назив институције/институција у оквиру којих се спроводи истраживање</b>
а) б) в)
<b>Назив програма у оквиру ког се реализује истраживање</b>
<b>1. Опис података</b>
<p><i>1.1 Врста студије</i></p> <p><i>Укратко описати тип студије у оквиру које се подаци прикупљају</i></p> <p>Није било прикупљања података</p> <p><i>1.2 Врсте података</i></p> <p>а) квантитативни</p> <p>б) квалитативни</p> <p><i>1.3. Начин прикупљања података</i></p> <p>а) анкете, упитници, тестови</p> <p>б) клиничке процене, медицински записи, електронски здравствени записи</p> <p>в) генотипови: навести врсту _____</p> <p>г) административни подаци: навести врсту _____</p> <p>д) узорци ткива: навести врсту _____</p> <p>ђ) снимци, фотографије: навести врсту _____</p> <p>е) текст, навести врсту _____</p>

ж) мапа, навести врсту \_\_\_\_\_

з) остало: описати \_\_\_\_\_

### 1.3 Формат података, употребљене скале, количина података

#### 1.3.1 Употребљени софтвер и формат датотеке:

а) Excel фајл, датотека \_\_\_\_\_

б) SPSS фајл, датотека \_\_\_\_\_

в) PDF фајл, датотека \_\_\_\_\_

г) Текст фајл, датотека \_\_\_\_\_

д) JPG фајл, датотека \_\_\_\_\_

е) Остало, датотека \_\_\_\_\_

#### 1.3.2. Број записа (код квантитативних података)

а) број варијабли \_\_\_\_\_

б) број мерења (испитаника, процена, снимака и сл.) \_\_\_\_\_

#### 1.3.3. Поновљена мерења

а) да

б) не

Уколико је одговор да, одговорити на следећа питања:

а) временски размак између поновљених мера је \_\_\_\_\_

б) варијабле које се више пута мере односе се на \_\_\_\_\_

в) нове верзије фајлова који садрже поновљена мерења су именоване као \_\_\_\_\_

Напомене: \_\_\_\_\_

*Да ли формати и софтвер омогућавају дељење и дугорочну валидност података?*

а) Да

б) Не

Ако је одговор не, образложити \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

## 2. Прикупљање података

### 2.1 Методологија за прикупљање/генерисање података

#### 2.1.1. У оквиру ког истраживачког нацрта су подаци прикупљени?

а) експеримент, навести тип \_\_\_\_\_

б) корелационо истраживање, навести тип \_\_\_\_\_

ц) анализа текста, навести тип \_\_\_\_\_

д) остало, навести шта \_\_\_\_\_

2.1.2 Навести врсте мерних инструмената или стандарде података специфичних за одређену научну дисциплину (ако постоје).

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

### 2.2 Квалитет података и стандарди

#### 2.2.1. Третман недостајућих података

а) Да ли матрица садржи недостајуће податке? Да Не

Ако је одговор да, одговорити на следећа питања:

а) Колики је број недостајућих података? \_\_\_\_\_

б) Да ли се кориснику матрице препоручује замена недостајућих података? Да Не

в) Ако је одговор да, навести сугестије за третман замене недостајућих података

\_\_\_\_\_

2.2.2. На који начин је контролисан квалитет података? Описати

---

---

2.2.3. На који начин је извршена контрола уноса података у матрицу?

---

---

### 3. Третман података и пратећа документација

#### 3.1. Третман и чување података

3.1.1. Подаци ће бити депоновани у \_\_\_\_\_ репозиторијум.

3.1.2. URL адреса \_\_\_\_\_

3.1.3. DOI \_\_\_\_\_

3.1.4. Да ли ће подаци бити у отвореном приступу?

а) Да

б) Да, али после ембарга који ће трајати до \_\_\_\_\_

в) Не

Ако је одговор не, навести разлог \_\_\_\_\_

3.1.5. Подаци неће бити депоновани у репозиторијум, али ће бити чувани.

Образложење

---

---

#### 3.2 Метаподаци и документација података

3.2.1. Који стандард за метаподатке ће бити примењен? \_\_\_\_\_

3.2.1. Навести метаподатке на основу којих су подаци депоновани у репозиторијум.

---

---

*Ако је потребно, навести методе које се користе за преузимање података, аналитичке и процедуралне информације, њихово кодирање, детаљне описе варијабли, записа итд.*

---

---

---

---

3.3 Стратегија и стандарди за чување података

3.3.1. До ког периода ће подаци бити чувани у репозиторијуму? \_\_\_\_\_

3.3.2. Да ли ће подаци бити депоновани под шифром? Да Не

3.3.3. Да ли ће шифра бити доступна одређеном кругу истраживача? Да Не

3.3.4. Да ли се подаци морају уклонити из отвореног приступа после извесног времена?

Да Не

Образложити

---

---

#### 4. Безбедност података и заштита поверљивих информација

Овај одељак МОРА бити попуњен ако ваши подаци укључују личне податке који се односе на учеснике у истраживању. За друга истраживања треба такође размотрити заштиту и сигурност података.

#### 4.1 Формални стандарди за сигурност информација/података

Истраживачи који спроводе испитивања с људима морају да се придржавају Закона о заштити података о личности ([https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_zastiti\\_podataka\\_o\\_licnosti.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastiti_podataka_o_licnosti.html)) и одговарајућег институционалног кодекса о академском интегритету.

4.1.2. Да ли је истраживање одобрено од стране етичке комисије? Да Не

Ако је одговор Да, навести датум и назив етичке комисије која је одобрила истраживање

---

4.1.2. Да ли подаци укључују личне податке учесника у истраживању? Да Не

Ако је одговор да, наведите на који начин сте осигурали поверљивост и сигурност информација везаних за испитанике:

- а) Подаци нису у отвореном приступу
  - б) Подаци су анонимизирани
  - ц) Остало, навести шта
- 
- 

### 5. Доступност података

5.1. Подаци ће бити

- а) јавно доступни
- б) доступни само уском кругу истраживача у одређеној научној области
- ц) затворени

Ако су подаци доступни само уском кругу истраживача, навести под којим условима могу да их користе:

---

---

Ако су подаци доступни само уском кругу истраживача, навести на који начин могу приступити подацима:

---



---

*5.4. Навести лиценцу под којом ће прикупљени подаци бити архивирани.*

---

## **6. Улоге и одговорност**

*6.1. Навести име и презиме и мејл адресу власника (аутора) података*

---

*6.2. Навести име и презиме и мејл адресу особе која одржава матрицу с подацима*

---

*6.3. Навести име и презиме и мејл адресу особе која омогућује приступ подацима другим истраживачима*

---