

Odeljenje za ljudska prava i zajednice
Sektor za nadgledanje pravosudnog sistema

Sukob nadležnosti u imovinskim sporovima

Mesečni izveštaj – april 2009.

I. Uvod

Misija privremene uprave Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK) je kao odgovor na veliki broj lica čija su imovinska prava ugrožena diskriminatornim imovinskim zakonima objavljenim između 1989. i sukoba 1999. godine, uspostavila mehanizam za rešavanje velikog broja podnesenih zahteva kako bi se efikasno, nepristrasno i nezavisno rešili imovinski sporovi: prvo Direkciju za stambena i imovinska pitanja/Komisiju za stambene i imovinske zahteve, a kasnije i Kosovsku agenciju za imovinu/Kosovsku komisiju za imovinske zahteve.¹ Uspostavljanjem ovih organa, UNMIK je kosovskim sudovima preuzeo nadležnost nad određenim vrstama imovinskih predmeta.²

Iako su Direkcija za stambena i imovinska pitanja (Direkcija), Komisija za stambene i imovinske zahteve (Komisija), Kosovska agencija za imovinu (KAI) i Kosovska komisija za imovinske zahteve (KIZ) primarno odgovorne za sva imovinska potraživanja proizašla iz diskriminatornih zakona objavljenih između 1989. i sukoba 1999. godine, kosovski sudovi još uvek igraju ulogu u imovinskim sporovima. Ovo stvara konfuziju u imovinskim predmetima oko toga koja institucija ima nadležnost, sudovi, KAI/KIZ ili Direkcija/Komisija.

Ovaj izveštaj, identifikovikuje najmanje tri glavna pitanja koja se postavljaju u vezi sa odnosom između Direkcije/Komisije, KAI/KIZ i kosovskih sudova. Prvo, predmeti koje je Komisija upućivala sudovima često su doveli do suprotstavljenih odluka, ostavljajući strane u neizvesnoj situaciji oko sudbine njihovih zahteva. Drugo, u mnogim slučajevima sudovi nisu bili upoznati sa, ignorisali su, ili se nisu oslanjali na ranije odluke oko sporne imovine koje je donela Komisija. Treće, sudovi su često nepropisno prihvatili nadležnost u predmetima koji jasno spadaju u isključivu nadležnost Komisije ili KIZ.

II. Mehanizmi za rešavanje velikog broja zahteva: Direkcija/Komisija i KAI/KIZ

A. Direkcija za stambena i imovinska pitanja i Komisija za stambene i imovinske zahteve

Imajući u vidu veliki broj lica čija su imovinska prava ugrožena sukobom 1999. god. i diskriminatornim imovinskim zakonima, UNMIK je 15. novembra 1999. god. uspostavio Direkciju za stambena i imovinska pitanja i Komisiju za stambene i imovinske zahteve, da presuđuje o stambenim i imovinskim pravima na Kosovu i da rešava sporove oko stambene imovine.³ Time je uklonjena nadležnost sudovima nad izvesnim imovinskim predmetima i uspostavljena su jedinstvena tela sa namerom da budu nepristrasni, nezavisni i efikasni mehanizmi za rešavanje zahteva uz korišćenje domaće i međunarodne pravne ekspertize.⁴

¹ Uredba UNMIK-a 1999/23 o uspostavljanju Direkcije za stambena i imovinska pitanja i Komisije za stambene i imovinske zahteve (15. novembar 1999); Uredba UNMIK-a 2006/10 o rešavanju zahteva koji se odnose na privatnu nepokretnu imovinu, uključujući poljoprivrednu i komercijalnu imovinu (4. mart 2006).

² Član 1.2, Uredba UNMIK-a 1999/23.

³ Uredba UNMIK-a 1999/23.

⁴ *Id. član 1.2. i član 2.*

Direkcija je bila zadužena za „obezbeđivanje opšte uprave nad stambenim pravima na Kosovu“, uključujući to da vrši inventar napuštene stambene imovine, da izdaje takvu napuštenu imovinu, pruža smernice i vrši istraživanje politike koja se bavi imovinskim pravima.⁵ Direkcija je takođe „primala i registrovala“ sledeće kategorije potraživanja koje se tiču stambene imovine:

Potraživanja A kategorije: Potraživanja fizičkih lica čije je vlasništvo, posed ili stanarsko pravo na nepokretnu stambenu imovinu opozvano nakon 23. marta 1989. godine na osnovu zakona koji su diskriminatorni.

Potraživanja B kategorije: Potraživanja fizičkih lica koja su ušla u neformalne transakcije nepokretne stambene imovine na osnovu slobodne volje strana nakon 23. marta 1989. god.

Potraživanja C kategorije: Potraživanja fizičkih lica koja su bila vlasnici, posednici ili nosioci stanarskog prava na nepokretnu stambenu imovinu pre 24. marta 1999. godine i koja sada ne uživaju posed imovine, i kad imovina nije prenesena dobrovoljno.⁶

Komisija je imala isključivu nadležnost za rešavanje tih potraživanja iako je bilo moguće da prenese potraživanje ili deo potraživanja na sudove ili upravne organe kada se smatra da potraživanje ili deo potraživanja ne spada u njen mandat.⁷ Odluke Komisije su bile konačne i zakonski izvršne i nisu predmet preispitivanja bilo kojih drugih pravosudnih ili upravnih organa.⁸ Međutim, postojala je mogućnost da Komisija ponovo razmatra odluke koje sama donese.⁹ Osim presuđivanja oko prava vlasništva, Komisija je rešavala prava na posed stambene imovine.¹⁰

Rok za podnošenje zahteva Direkciji određen za fizička lica bio je 1. jul 2003. god.¹¹ Do početka 2007. godine, Komisija je donela odluku za 29.160 podneta zahteva, a njen mandat je okončan.¹²

B. Kosovska agencija za imovinu

Direkciju/Komisiju je marta 2006. god. nasledila KAI.¹³ Osim da rešava stambeno-imovinske zahteve, mandat KAI obuhvata i rešavanje zahteva koji se tiču

⁵ *Id.* član 1.1.

⁶ *Id.* član 1.2 (a-c).

⁷ *Id.* član 2.5; član 22.1, Uredbe UNMIK-a 2000/60 o stambenim i imovinskim zahtevima, i pravilima postupka i dokazima Direkcije za stambena i imovinska pitanja, i Komisije za stambene i imovinske zahteve (31. oktobar 2000. godine).

⁸ Član 2.7, Uredba UNMIK-a 1999/23.

⁹ Član 14.1, Uredba UNMIK-a 2000/60.

¹⁰ *Id.* sec. 22.5.

¹¹ Konačni izveštaj Komisije za stambene i imovinske zahteve (2007), strana 40, *može se naći na* http://www.hpdkosovo.org/pdf/HPCC-Final_Report.pdf.

¹² *Id.* strana 72.

poljoprivredne i komercijalne imovine.¹⁴ Krajnji rok za prijem zahteva istekao je 3. decembra 2007. god. KAI je otada prestala da prima nove zahteve, ali nastavlja da obrađuje nerešene zahteve.¹⁵ Svi imovinski zahtevi koji su podneti posle decembra 2007. god sada su u nadležnosti kosovskih sudova.

U početku, primarna funkcija KAI bila je da prima, registruje i pomaže sudovima u rešavanju zahteva za vlasništvo na privatnu nepokretnu imovinu i zahteva za prava na korišćenje privatne nepokretne imovine kada vlasnik nije mogao da uživa ta prava.¹⁶ KIZ svoje zaključke podnosi nadležnom sudu koji ih potvrđuje ili odbija, ili zahteva dodatne informacije ili mere.¹⁷ Strane imaju pravo da ulože žalbu na zaključak Komisije ili odluku suda Vrhovnom sudu Kosova.¹⁸

Prvobitna struktura KAI postojala je samo šest meseci, od marta do oktobra 2006. god. Sledeća uredba UNMIK-a znatno je produžila ovlašćenja KAI da, između ostalog, prima, registruje i rešava imovinske zahteve pod svojom nadležnošću.¹⁹ To znači da KIZ donosi odluke koje mogu biti predmet preispitivanja samo pred Vrhovnim sudom Kosova, a ne pred redovnim sudovima.²⁰

Do isteka roka 3. decembra 2007. godine, KAI je podneseno ukupno 40.487 zahteva: 3.206 za stambenu imovinu, 995 za adaptiranu komercijalnu imovinu i 36.285 za neadaptiranu komercijalnu imovinu.²¹ Od ukupnog broja ovih zahteva, 40.100 su podneta za vlasništvo, a 387 za pravo korišćenja imovine.²²

III. Odnos između kosovskih sudova, Komisije za stambene i imovinske zahteve i Kosovske komisije za imovinske zahteve

A. Direkcija/Komisija i sudovi: sporna potraživanja A i C kategorije

Uprkos konačnoj i izvršnoj prirodi odluka Komisije, one nisu predstavljale konačno rešenje svih pravnih poslova pripisanih imovinskom sporu. Domaći sudovi zadržali su nadležnost „da presuđuju u svim pravnim stvarima u kojima nije odlučivala Komisija“.²³ Komisija je mogla da „uputi slučajeve koji nastaju u vezi sa nekim potraživanjem“ a nisu u njenoj nadležnosti „nadležnom lokalnom sudu, upravnom organu, ili tribunalu“.²⁴

¹³ Uredba UNMIK-a 2006/10; Uredba UNMIK-a 2006/50 o rešavanju zahteva koji se odnose na privatnu nepokretnu imovinu, uključujući poljoprivrednu i komercijalnu imovinu (16. oktobar 2006). KAI je stvorena dok je Komisija još uvek rešavala zahteve podnete do isteka roka 1. jula 2003. god. koji je odredila Komisija.

¹⁴ *Id.*

¹⁵ Član 8, Administrativno naređenje 2007/5 (1. jun 2007) za sprovođenje Uredbe UNMIK-a 2006/50.

¹⁶ Član 2, Uredba UNMIK-a 2006/10.

¹⁷ *Id.* član 10.3 i 12.2.

¹⁸ *Id.* član 13.

¹⁹ Uredba UNMIK-a 2006/50.

²⁰ *Id.* član 14.

²¹ *Može se naći na* <http://www.kpaonline.org/claimProp.asp>.

²² *Id.*

²³ Član 2.5, Uredba UNMIK-a 1999/23.

²⁴ Član 22.1, Uredba UNMIK-a 2000/60.

Na primer, Komisija je potraživanja C kategorije u kojima je originalni kupoprodajni ugovor možda falsifikovan upućivala lokalnim sudovima da donesu presudu o valjanosti ugovora. Komisija je takođe neuspela potraživanja A kategorije upućivala lokalnim sudovima kada podnosilac zahteva nije imao valjani ugovor o korišćenju ili nikada nije bio u posedu predmetne imovine. Sudovi su često donosili zaključak oko ovih irelevantnih stvari koje su bile suprotne od nalaza Komisije i ostavljali su strane bez efikasnog rešavanja njihovog zahteva.

Kosovski Albanac, potražilac kategorije A (stranka A) dobio je 15. jula 2006. godine rešenje Komisije u kome se navodi da njegovo pravo na korišćenje stana pripada tuženom licu, kosovskom Srbinu potražiocu kategorije C (stranka C) u istom predmetu. Ovo rešenje Komisije uputilo je stranku A da se obrati sudovima kako bi se utvrdilo da li polaže pravo na redovni pravni lek koji proizilazi iz činjenice da su njegova prava korišćenja navodno ukinuta na diskriminatornoj osnovi i data stranki C. Septembra 2006. godine, stranka A je tužila stranku C u sudu u regionu Prishtinë/Priština tražeći poništavanje rešenja Komisije, poništavanje vladine odluke kojom se stranki C daje pravo korišćenja, poništavanje ugovora na osnovu koga je stranka C kupila imovinu od jugoslovenskog Ministarstva finansija, i potvrdu da je stranka A polagala pravo na korišćenje stana. Sud je odobrio zahtev stranke A u celosti. U činjenju istog, sud je pravosnažno preinačio rešenje Komisije kojim je stranka C proglašena za pravog nosioca prava na korišćenje stana, ignorišući činjenicu da je rešenje Komisije bilo konačno i pravosnažno.²⁵ U ovom slučaju, kako stranka A tako i stranka C imale su očigledno važeće zahteve. Umesto da prizna rešenje Komisije i da stranki A alternativni vid pravne pomoći, sud je doneo presudu koja je u suprotnosti sa rešenjem Komisije, ostavljajući obe stranke bez potpunog i konačnog rešenja njihovog imovinskog spora.

U drugom predmetu, marta 2006. godine, Komisija je odbacila zahtev kategorije A kosovskog Albanca (stranka A) u pogledu stana. Zahtev je iznosio da je stan prvobitno bio dodeljen stranki A, ali je dodela opozvana nakon što je stranka A izgubila svoj posao usled diskriminatornih praksi. Komisija je utvrdila da je potražilac kategorije C kosovski Srbin (stranka C) bio nosilac prava na korišćenje. Korišćenje ovog stana dato je stranki C, koja je isti kupila od Ministarstva finansija u Beogradu. U svom rešenju, Komisija je uputila stranku A na lokalne sudove kako bi isti utvrdili da li je dostupan bilo kakav redovni pravni lek. Stranka A je tužila stranku C pred sudom u Regionu Prishtinë/Priština. Sud je poništio rešenje Komisije navodeći diskriminatorne odredbe koje su dovele do otpuštanja stranke A i samim tim gubitka njegovog prava na korišćenje stana. Sud je takođe proglasio ništavnim ugovor kojim je stranka C kupila imovinu. Sud je smatrao stranku A nosiocem prava korišćenja stana i uputio je stranku C da podnese zahtev za novčanu nadoknadu KAI. Ovo rešenje bilo je u direktnoj suprotnosti sa prethodnim rešenjem Komisije.

²⁵ Član 2.7, Uredba UNMIK-a 1999/23.

Iako je jasno da lokalni sudovi nemaju nikakvu nadležnost da poništavaju konačna i obavezujuća rešenja Komisije, ostaje pitanje kakvi pravni lekovi, ukoliko ima istih, jesu na raspolaganju lokalnim sudovima u slučajevima konkurentnih zahteva kategorija A i C.

Slična pitanja takođe nastaju kada potražilac kategorije A izgubi svoju imovinu usled diskriminatornih praksi društvenih ili javnih preduzeća. Ovi zahtevi sada potpadaju pod nadležnost Kosovske povereničke agencije (KTA).²⁶ U predmetima podnetim KTA, jedina pravna pomoć dostupna za diskriminaciju jeste novčana kompenzacija. Povraćaj imovine nije opcija.²⁷ U ovakvim slučajevima, ukoliko lokalni sud utvrdi da potražilac kategorije A nije u mogućnosti da uživa svoje stanarsko pravo usled diskriminacije, nije jasno koji zahtev bi trebalo da ima prvenstvo i koji pravni lekovi su dostupni.

Konkurentni zahtevi podneti Komisiji, KIZ i sudovima imaju za posledicu veoma komplikovane i veoma često neefikasne metode odbrane imovinskih prava. Oprečne presude ostavljaju stranke bez stvarnog rešenja njihovih zahteva i štete po vladavinu prava.

B. Sudovi ne koriste postojeća rešenja Komisije

Pored utvrđivanja diskriminacije i/ili neregularne dodele u konkurentnim zahtevima kategorija A i C, lokalni sudovi započeli su da rešavaju zahteve koji se odnose na osnovna imovinska prava za uspešne potražioce kategorije C.

Član 7 Zakona o parničnom postupku koji je na snazi ovlašćuje sudove da “[...] takođe provere činjenice koje nisu podnele stranke kao i dokaze koji nisu predložile stranke [...]”.²⁸ OEBS je nadgledao predmete u kojima lokalni sudovi, prilikom odlučivanja o svojinskim pravima, nisu bili upoznati sa postojećim rešenjima Komisije ili KIZ u pogledu sporne imovine. Međutim, čak i onda kada su bili upoznati sa ovim rešenjima, sudovi bi ignorisali nalaze Komisije ili KIZ. Ukoliko se na primer, rezultati istraga koje je sprovela Komisija ili KIZ da se potvrdi verodostojnost dokumentovanih dokaza ne uzimaju u obzir, sudovi ne uspevaju da u potpunosti i istinito iskoriste sva sredstva za presuđivanje spornih činjenica.

Kosovski Srbin (stranka C) podneo je zahtev kategorije C Direkciji/Komisiji protiv kosovske Albanke (stranka A). Tokom postupka vođenog pri Komisiji, stranka A se držala stava da je kupila imovinu marta 1999. godine. Zvaničnici Direkcije pokušali su da provere kupoprodajni ugovor i utvrdili su da isti *nije* autentičan. Komisija je takođe zauzela stav (prilikom zahtevanog ponovnog razmatranja) da je stranka C kupila imovinu shodno ugovoru overenim februara 1999. godine. Komisija je uvažila zahtev stranke C. Kasnije tokom 2006. godine pred sudom u Regionu Prishtinë/Priština, stranka A je podnela tužbu kako bi potvrdila svoje imovinsko pravo nad istom imovinom osporenom u

²⁶ Član. 2, Uredba UNMIK-a 2002/12 o uspostavljanju Kosovske povereničke agencije (13. jun 2002).

²⁷ Član 10.3, Uredba UNMIK-a 2002/13 o uspostavljanju Posebne komore Vrhovnog suda Kosova za pitanja koja se odnose na Kosovsku povereničku agenciju (13. jun 2002).

²⁸ Zakon br. 03/L-006 o parničnom postupku, Službeni list Kosova, 20. septembar 2008.

zahtevu podnetom Direkciji/Komisiji. Stranka A je tvrdila da je kupila imovinu od tuženog marta 1999. godine na osnovu neoverenog kupoprodajnog ugovora. Maja 2006, u direktnoj suprotnosti sa rešenjem Komisije, sud je odobrio zahtev stranke A. Imajući u vidu da sudski spisi nisu sadržali nikakve informacije o rešenju Komisije, čini se da sud uopšte nije bio upoznat sa prethodnom ocenom izvornosti dokumenata izvršenom od strane Komisije.

Decembra 2005. godine podneta je tužba sudu u Regionu Pejë/Peći, u kome je kosovski Srbin (stranka C) zahtevao poništavanje ugovora o imovini iz 2002. godine potpisanog sa kosovskim Albancem (stranka A). Februara 2005, Komisija je dala stranki C pravo korišćenja kao potražiocu kategorije C. Tokom postupka, Komisija je istražila da li su dokumenta pružena od stranke A bila izvorna. Komisija je utvrdila da dokumenta *nisu* bila izvorna. Tokom suđenja koje je usledilo, ista dokumenta ponovo su data na uvid kao dokaz. Tokom 12 ročišta, niti sud niti stranka A nisu se upućivali na rešenje Komisije u vezi sa izvornošću dokumenata. Pored toga, sud nikada nije istražio autentičnost dokumenata upotrebljenih od strane Komisije. Umesto toga, sud se isključivo oslanjao na iskaz svedoka.

Uprkos tome da su rešenja Komisije konačna, sudovi bi trebalo da upotrebe postojeća rešenja Komisije, posebno ona koja bi mogla obuhvatati nalaze o činjenicama od značaja za predmet pred sudovima.

C. Vršenje sudske nadležnosti nad predmetima koji potpadaju pod mandat KAI/KIZ ili Direkcije/Komisije

Uprkos postojanju odredbi o nadležnosti nad imovinskim sporovima koji su proistekli nakon sukoba, OEBS je pratio predmete u kojima su sudovi predsedavali u zahtevima u kojima je KIZ ili Komisija imao isključivu nadležnost. Razmatranje predmeta nad kojima neki drugi subjekat ima isključivu nadležnost krši pravo na suđenje predviđeno zakonom.²⁹

U predmetu iz Regiona u Gjilanë/Gnjilanu podnetom januara 2007. godine, tužitelj je podneo tužbu kako bi tužena lica bila iseljena sa njegove imovine. On je tvrdio da je napustio kuću 1999. godine i da se vratio decembra 2006. godine kada je ista bila uzurpirana od strane tuženih lica. Juna 2007. godine sud je doneo presudu.

Shodno zakonu kojim su uspostavljene KAI i KIZ, KAI je po svemu sudeći imao nadležnost nad ovim predmetom. Tužitelj je rekao da je napustio svoju kuću 1999. godine i da se vratio tri nedelje pre nego što je podneo zahtev. Stoga, je predmet mogao da obuhvati zahtev koji proizilazi iz oružanog sukoba u periodu između 27. februara 1998. i 20. juna 1999.³⁰ Tokom postupka, sudija nikada nije uzeo u razmatranje činjenicu kada je 1999. godine tužitelj napustio kuću kako bi utvrdio da li KAI ima nadležnost nad ovim predmetom.

²⁹ Član 6(1), Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (Konvencija).

³⁰ Član 3, Uredba UNMIK-a 2006/50.

IV. Zaključak i preporuke

Kosovski mehanizmi za prikupljanje velikog broja zahteva osmišljeni su sa namerom da doprinesu efikasnom i pravednom rešavanju imovinskih sporova koji su proizašli iz sukoba koji se odigrao 1999. godine i diskriminatornih dela države tokom jugoslovenske ere. Uprkos postojanju ovih agencija, sudovi su nastavili da rešavaju predmete nad kojima nisu imali nadležnost, nisu uspeali u potpunosti da uzmu u obzir prethodna rešenja Komisije i KIZ-a i donosili su zaključke koji su bili u suprotnosti sa zakonski obavezujućim i primenjivim rešenjima ove dve agencije. Imajući isto u vidu, zabuna se uvek javljala po pravilu prilikom rešavanja imovinskih zahteva koji su povezani sa sukobom koji se odigrao na Kosovu. Imajući u vidu prethodno navedeno, OEBS daje sledeće preporuke:

- Sudije i advokati bi trebalo da budu stručno osposobljeni od strane kosovskog pravosudnog instituta oko pravnog statusa i rešenja Komisije i KIZ-a u imovinskim sporovima.
- Sudije i advokati bi takođe trebalo da budu stručno osposobljeni od strane kosovskog pravosudnog instituta da usvoje i traže prethodno doneta rešenja KIZ i Komisije.
- U predmetima koji se odnose na iste zahteve i potražioce, sudovi bi trebalo da uzmu u obzir zaključke koje su doneli Komisija i KIZ-a.
- U slučajevima u kojima se konkurentni zahtevi kategorija A i C dati na sud nakon rešavanja istih od strane Komisije ili KIZ-a, sudovi bi trebalo da razmotre izdavanje naloga za novčane nadoknade umesto povraćaja svojine ili prava korisnika potražiocu koji iznosi važeći zahtev.
- U slučaju da KAI ponovo pokrene svoj postupak za prijem zahteva, sudovi bi trebalo *sua sponte (svojevoljno)* da procene svoju nadležnost u imovinskim zahtevima u vezi sa sukobom, uključujući zahteve u vezi sa gubitkom imovine nastalim nametanjem diskriminatornih mera.
- KAI bi trebalo da preduzme sve neophodne mere kako bi pružio lokalnim sudovima sveobuhvatnu bazu podataka o svim zahtevima i rešenjima donetim od strane Komisije i KIZ-a.