

Даница КАБАШИЋ*

ОГРАНИЧЕЊА И УГРОЖАВАЊА ПРАВА СВОЈИНЕ У ЈАВНОМ ИНТЕРЕСУ И У
НАВОДНОМ ЈАВНОМ ИНТЕРЕСУ – СЛУЧАЈЕВИ НЕПОКРЕТНИХ КУЛТУРНИХ
ДОБАРА У СВОЈИНИ СРПСКЕ ПРАВОСЛАВНЕ ЦРКВЕ НА КОСОВУ И
МЕТОХИЈИ¹

Апстракт

Рад се бави ограничењима права својине у јавном интересу кроз анализу правног режима непокретних културних добара у својини Српске православне цркве. Полази се од чињенице да ова добра, поред трајне културне и историјске вредности, имају и специфичну духовну функцију, због чега законодавац успоставља посебан режим њихове заштите и ограничења својинских овлашћења. У раду се разматрају уставни и законски оквири који дефинишу однос јавног интереса и имовинских права, као и механизми кроз које се та ограничења спроводе - обавеза одржавања, јавна доступност, право прече куповине, могућност одузимања уз накнаду. Посебно се истиче потреба да мере заштите буду формулисане тако да омогуће несметано вршење духовне мисије и очување аутономије Српске православне цркве, уз поштовање социјалне функције права својине. У завршном делу рада представљени

* Асистент, Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Правни факултет, Република Србија, danica.kabasic@pr.ac.rs, ORCID: 0000-0003-4846-5168.

¹ Рад представља резултат истраживања које финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација по Уговору са Правним факултетом Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, евиденциони број 451-03-137/2025-03/200254 од 04. фебруар 2025. године.

Напомена: свако навођење „правних“ извора („закона“, других „општих аката“, одлука „судова“ и „органа управе“, „службених гласила“ и сл.), навођење назива њихових доносилаца и других „институција“, као и навођење фактичких радњи тих „институција“, које се односи на de facto власти на Косову и Метохији, с обзиром да су оне, са становишта правног поретка Републике Србије нелегалне, за потребе овог рада, биће чињено уз одговарајуће знакове интерпункција - знаке навода. Свако навођење ових података има искључиво технички карактер, врши се у сврхе стручно-научне анализе, и не може се ни на који начин тумачити као довођење у питање јединства правног поретка Републике Србије, у складу са чл. 4 и 194. Устава Републике Србије, као и њеног територијалног интегритета и суверенитета, у складу са Повелем Уједињених нација и са Резолуцијом Савета безбедности ОУН, бр. 1244.

су одабрани примери из праксе који показују како се, позивањем на јавни интерес, може формално прокламована заштита културног наслеђа претворити у мере које у стварности значајно ограничавају овлашћења стварног титулара.

Кључне речи: непокретна културна добра, јавни интерес, ограничења права својине, Српска православна црква, заштита културног наслеђа.

1. УВОД

Непокретна културна добра у својини Српске православне цркве (у даљем тексту: СПЦ) представљају непроцењиви део културног и духовног наслеђа заједнице. Храмови, манастирске целине и друга сакрална места, нису само предмети од историјске и уметничке вредности, већ живо сведочанство идентитета и континуитета једног народа. Њихова улога превазилази верски оквир: чувају колективно памћење, подстичу социјалну кохезију и привлаче ходочаснике и посетиоце, те имају и образовни и културно-економски значај. Због оваквог двоструког карактера - културног и духовног, законодавац их препознаје као добра од општег интереса и уређује посебним правним режимом који ограничава овлашћења титулара ради њихове заштите и очувања. Својина на овим добрима има изражену социјалну функцију, па вршење својинских овлашћења не служи само интересима титулара, већ и остваривању ширих духовних, културних и идентитетских потреба заједнице. Социјална природа културних добара оправдава постојање посебног режима који ограничава овлашћења титулара ради њихове заштите и очувања за заједницу и будуће генерације. Тако успостављени режим подразумева коегзистенцију јавног интереса и имовинских права, у којој титулар- СПЦ, задржава право својине, али вршење својинских овлашћења подлеже бројним законом прописаним ограничењима. Уставна начела и релевантни закони прописују обавезу чувања, одржавања, јавне доступности и контролисаног коришћења културних добара, као и могућност интервенције државних органа у случају угрожавања њиховог интегритета. Овај раскорак између јавноправне заштите културних вредности и уставом зајемчених имовинских права и духовне функције ових добара представља полазиште овог рада. У наставку ће бити изложени уставни и законски оквири који дефинишу положај непокретних културних добара у својини СПЦ, са посебним освртом на механизме ограничења својинских овлашћења и њихову примену у пракси. Циљ је да се прикаже у којој мери се, позивањем на јавни интерес, формално прокламована заштита културног наслеђа може претворити у мере које значајно утичу на положај титулара и остваривање његове духовне и имовинске улоге. Посебан осврт биће дат примерима насталим на осетљивом подручју Косова и Метохије, где се налазе манастири СПЦ цркве и где делују самопроглашене „институције“, што додатно наглашава комплексност односа између јавноправне заштите и имовинских права титулара.

2. ОГРАНИЧЕЊА ПРАВА СВОЈИНЕ У ЈАВНОМ ИНТЕРЕСУ И ЊЕНА СОЦИЈАЛНА ФУНКЦИЈА

Право својине у теорији се описује као „краљица стварних права“ јер титулару омогућава најширу правну власт над ствари: овлашћење држања, коришћења и располагања, као и могућност искључења свих других лица из тог односа (Челић, 2016, 125). Иако се традиционално доживљава као апсолутно право са дејством према свима, у савременим правним порецима вршење права својине подвргнуто је законским ограничењима чији домет и садржина зависе од уставног система и друштвено-економског уређења сваке државе. Као једно од основних људских права прве генерације, право на својину и њену гаранцију убрајају се у класична грађанска и политичка права; у доктрини се, сходно томе, право на својину посматра и као природно право које омогућава стицање и коришћење средстава неопходних за егзистенцију (Челић, 2020, 32). Ограничења права својине испољавају се у различитим облицима - од индиректних, као што су урбанистичке регулације и правила о коришћењу земљишта, до директних, када се законом изричито прописују границе овлашћења титулара; у ову другу групу убрајају се мере заштите културних добара, природних ресурса или изградња инфраструктурних објеката (Челић, 2016а, 126). Значај правне сигурности у домену својине посебно се огледа у римском правном правилу *nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet*, које означава да нико не може пренети више права него што их сам има. Ово правило, и данас присутно у правној доктрини, указује да је пуна власт располагања могућа тек када се докаже стварно власништво над предметом располагања (Миловић-Кујунџић, 2025, 39).

Садржина права својине подложна је бројним ограничењима, нарочито у јавном интересу, који се у доктрини препознаје као гарант опстанка и развоја друштва. Обим и врста тих ограничења зависе од природе ствари, при чему интереси заједнице неретко добијају превласт над индивидуалним интересима појединца. То, међутим, не значи да својина треба да буде стављена искључиво у службу јавног интереса: без успостављања равнотеже између приватног и јавног интереса нема стабилности друштвене заједнице. Како се право својине врши унутар друштва, између слободе титулара и јавног интереса постоји узајамни однос. Ова ограничења упућују на значај социјалне функције права својине², јер својина све израженије добија карактер друштвене категорије (Медић, 2020, 24). Социјална природа културних добара најјасније се огледа у њиховој функцији да задовољавају духовне, интелектуалне и емоционалне потребе човека и друштва, да чувају колективни идентитет и да обезбеде континуитет културе једног народа (Челић, 2021, 547). Због

² О социјалној природи културних добара као основу својинских ограничења, видети: Челић, Д. 2021. *Ограничења права својине на непокретним културним добрима*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 2/2021.

такве друштвене улоге културна добра се по свом бићу сматрају добрима од општег интереса, без обзира на облик својине. Управо ова социјална димензија оправдава увођење посебног стварноправног режима који коегзистира са општим режимом својине и ограничава овлашћења титулара у циљу заштите и очувања културних вредности за будуће генерације (Челић, 2021, 548–549). Надлежни државни органи у јавном интересу постављају, мењају или укидају законска ограничења својине. На стварима од посебног значаја за заједницу или велике економске вредности, овлашћења имаоца права могу бити сужена; њихова ширина и садржина варирају с обзиром на значај одређене ствари. Својинска ограничења се превасходно заснивају на закону, али могу проистацати и из правног посла или правила морала. Та ограничења не укидају садржину права својине нити овлашћења титулара, већ у одређеној мери и током одређеног времена сужавају могућност пуног домета тог права, ограничавајући начин, правце, степен или трајање вршења појединих овлашћења (Медић, 2020, 25).

Сумирајући изложено, може се закључити да ограничења права својине у јавном интересу нису изузетак већ трајна карактеристика савремених правних система. Њихова оправданост најјасније долази до изражаја управо у областима где је заштита општег добра несумњива. На пољу заштите културних добара, која представљају материјализовани идентитет и наслеђе заједнице, ова социјална функција права својине највидљивије се испољава, што ће бити размотрено у наредном поглављу.

3. КУЛТУРНА ДОБРА КАО ОБЈЕКТ ОГРАНИЧЕЊА ПРАВА СВОЈИНЕ У ЈАВНОМ ИНТЕРЕСУ

Законом о културном наслеђу³ културна добра се дефинишу као ствари и творевине материјалне културе од јавног интереса које уживају посебну законску заштиту, а у оквиру материјалног наслеђа разликују се непокретна и покретна добра (Закон о културном наслеђу, 2021, чл. 3). Овакво нормативно одређивање блиско је европском концепту културног наслеђа из Фаро конвенције Савета Европе⁴, где се оно описује као „скуп ресурса наслеђених из прошлости које људи препознају, независно од власништва, као одраз и израз својих стално еволуирајућих вредности, уверења, знања и традиција“, обухватајући и све аспекте окружења настале

³ Закон о културном наслеђу, „Сл. гласник РС“, бр. 129/2021, 84/2022 - др. закон, 35/2023 – др. закон. Овај пропис представља важећи закон којим је уређена област заштите културног наслеђа у Републици Србији и који је заменио претходни Закон о културним добрима из 1994. године, *Закон о културним добрима*, „Сл. гласник РС“, бр. 71/1994, 52/2011 - др. закон, 99/2011 - др. закон.

⁴ Council of Europe (Faro Convention) - Council of Europe, Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society (Faro Convention), CETS No. 199, Faro, 27.X.2005.

интеракцијом људи и места кроз време (Council of Europe, 2005, чл. 2). И национална и европска дефиниција почивају на истом полазишту - културна добра имају трајну културну, друштвену и историјску вредност која надилази сферу приватне својине. Управо због тог заједничког и дугорочног значаја јавља се потреба за посебним правним режимом њихове заштите, који неизбежно подразумева ограничење својинских овлашћења у корист шире заједнице. Културна добра нису само објекти или предмети историјске и уметничке вредности, већ носе и специфичну друштвену улогу: она чувају сећање и идентитет заједнице, повезују садашње са прошлошћу и омогућавају да културно наслеђе буде пренето будућим генерацијама. Управо та веза са колективним идентитетом и трајним вредностима објашњава зашто су културна добра законом препозната као добра од општег интереса и зашто се њихов режим својине уређује посебним правилима. Ова правила постоје да би се осигурала заштита и очување добара, али и да би се омогућило њихово коришћење на начин који служи шиροј заједници (Челић, 2021, 547).

С обзиром на њихов посебан значај и друштвену улогу, титулар културног добра нема исту слободу располагања као у случају непокретности које нису стављене под посебан режим заштите. Закон прописује читав низ обавеза: власник је дужан да културно добро чува и одржава, да спроводи утврђене мере заштите, да о свакој значајној промени стања или правног статуса обавести надлежну установу, као и да омогући одређени ниво јавне доступности (Закон о културном наслеђу, 2021, чл. 9-11). Без претходне сагласности органа заштите није дозвољено вршити радове који би могли изменити својства, намену или изглед културног добра, нити га користити на начин који може угрозити његову вредност (Закон о културном наслеђу, 2021, чл. 9). Тако се у пракси показује да формална овлашћења титулара остају иста, али да се врше под условима и контролом јавног интереса - што културна добра чини једним од најупечатљивијих примера ограничења права својине у нашем праву (Мидоровић, Милић, 2016, 183).

Поред основних обавеза које носилац права својине има у погледу чувања, одржавања и омогућавања јавне доступности културних добара, законодавац је предвидео и посебне механизме заштите у јавном интересу. Тако, надлежна установа заштите има право прече куповине када се културно добро продаје (Закон о културном наслеђу, 2021, чл. 103), чиме се обезбеђује да предмети од изузетног значаја остану у оквиру националног културног простора и под управљањем надлежних јавних установа, а не да буду отуђени из културног контекста заједнице. Поред тога, прописана је могућност да се непокретно културно добро у јавном интересу одузме уз накнаду (Закон о културном наслеђу, 2021, чл. 106), ако титулар није у стању или не жели да спроведе неопходне мере заштите, или када је то једини начин да се обезбеди његова јавна доступност и очување.

Ови механизми показују да ограничења нису ограничена само на начин коришћења културних добара, већ да могу обухватити и сам промет, односно пренос

својинских овлашћења, све ради заштите културних вредности у ширем интересу заједнице. Таква ограничења су најизраженија код непокретних културних добара, нарочито код оних у својини цркава и верских заједница. Реч је о категорији добара која имају не само историјску и уметничку, већ и дубоку духовну и идентитетску вредност за заједницу, због чега је њихов правни режим посебно осетљив: у њему се најизразитије преплићу приватноправни и јавноправни елементи заштите, а ограничења својине добијају свој најпунији облик.

3. 1. Непокретна културна добра у својини цркава и верских заједница као посебна категорија културних добара

Непокретна културна добра обухватају непокретне ствари и целине од историјског, уметничког, научног или другог друштвеног значаја које су утврђене за културно добро (Закон о културном наслеђу, 2021, чл. 3., чл. 5.). За разлику од покретних културних добара, код непокретних се штити не само сам објекат већ и његова локација, амбијент и контекст у којем је настао, што им даје трајну просторну и симболичку вредност. Значајан део тих добара у Србији налази се у својини цркава и верских заједница, што им поред историјске и уметничке даје и духовну и идентитетску димензију, посебно наглашену на просторима попут Косова и Метохије. Оваква својина је правно уређена не само Законом о културном наслеђу већ и Законом о црквама и верским заједницама (2006), који у чл. 27 гарантује црквама и верским заједницама право својине на непокретностима које служе за вршење верских обреда и друге потребе, као и потпуну правну субјективност и аутономију у располагању имовином. Управо због тог двоструког - културног и духовног карактера, ова непокретна културна добра представљају посебну категорију у оквиру ширег режима заштите културног наслеђа. Иако непокретна културна добра у својини цркава и верских заједница представљају значајан и системски важан део националног културног наслеђа, ни претходни Закон о културним добрима ни важећи Закон о културном наслеђу не препознају их као посебну категорију, нити уводе појмовно одређење сакралних културних добара. Тако су богослужбени храмови, манастирске целине и друга света места обухваћени општим режимом заштите као и сва друга непокретна културна добра, иако имају специфичну духовну функцију и трајно служе обављању верских обреда. Ово законско „преклапање“ између културне и верске функције показује потребу да се у оквиру постојећег правног режима пажљиво траже решења која ће, с једне стране, обезбедити заштиту и доступност културног наслеђа у јавном интересу, а с друге стране уважити уставом загарантовану аутономију и имовинска права цркава и верских заједница.

3. 2. Јавноправна ограничења права својине цркава и верских заједница на непокретним културним добрима

Устав Републике Србије (2006) у чл. 20 прописује да се људска и мањинска права могу ограничити само законом, у сврху ради које је прописано у демократском друштву, у мери неопходној за остваривање те сврхе, при чему се суштина зајемченог права не сме нарушити. Како истиче Челић, исти стандарди морају се примењивати и на право својине на непокретним културним добрима, при чему ограничења својинских овлашћења представљају изузетак који мора бити прецизно регулисан, служити легитимном јавном циљу и бити пропорционалан том циљу (Челић, 2022, 470). Ове стандарде конкретизује Закон о културном наслеђу, који прописује права, обавезе и ограничења за власнике и држаоце културних добара: обавезу да културно добро чувају и одржавају, да не врше радове који би могли угрозити његова својства без претходне сагласности надлежне установе, као и да обезбеде одређени ниво јавне доступности (чл. 100-102.). Поред наведених општих правила, прописани су и посебни механизми заштите, као што су право прече куповине државе при продаји културног добра (чл. 103.), ограничења комерцијалне употребе и израде репродукција (чл. 105.), као и могућност одузимања непокретног културног добра уз накнаду ако је то једини начин да се обезбеди његово очување (чл. 106.). За верске субјекте постоји и додатна гаранција из чл. 27 Закона о црквама и верским заједницама, којом се предвиђа да сакрална и културна баштина цркава и верских заједница, укључујући и непокретна културна добра, не може бити предмет принудног извршења, стечаја или принудног поравнања. Непокретна културна добра у својини цркава и верских заједница захтевају да мере заштите буду формулисане уз уважавање њихове посебне природе. Богослужбени храмови, манастирске целине и друга света места нису само предмети културне вредности већ истовремено и простори вршења верских обреда, па су под посебним уставним режимом аутономије и неповредивости богослужбеног простора. Због тога је неопходно да мере заштите буду формулисане и примењиване тако да омогућавају црквама и верским заједницама да континуирано и неометано обављају богослужење и друге верске делатности, уз поштовање њиховог унутрашњег поретка и организације (Челић, 2022, 564). Овај приступ значи да субјекти заштите треба да бирају само оне мере које, уз исти ефекат, најмање ограничавају власнике сакралних културних добара. Након свега наведеног, у домаћем праву су јасно утврђени имаоци права својине - цркве и верске заједнице, као правни субјекти, који имају имовинска права на непокретним културним добрима у својини, уз одређена ограничења прописана законом у јавном интересу. Јавни интерес у овом контексту подразумева очување културног наслеђа, забрану радова који мењају карактер добара, обавезу јавне доступности, као и заштиту јавног добра и идентитета заједнице. У Србији ова пракса није усмерена на конфискацију или промоцију државне својине над црквеном имовином, већ се мере заштите примењују

као законски оквири који регулишу права и обавезе имаоца права, држаоца, уз посебне гаранције када је у питању верска имовина. Такав приступ може се илустровати и примером из упоредне праксе. Тако је, на пример, на „Косову“ „Законом о јавној својини“ предвиђено да добра која су проглашена за културно наслеђе (и покретна и непокретна) могу бити класификована као део јавне својине, што значи да надлежни државни органи имају контролу над њима, као и обавезу да управљају и заштите њихове вредности („Закон о јавној својини Косова“, 2023, чл. 6, ст. 2.4. и чл. 31)⁵. Оваква „законска“ уређења, иако се формално позивају на заштиту културног наслеђа, у пракси могу значити и знатно ограничење овлашћења титулара верских заједница. Због тога остају отворена кључна питања: да ли у таквом систему постоје јасне и делотворне гаранције да ће богослужбени простор и верска мисија бити очувани, како ће се обезбедити стварна улога власника у управљању и коришћењу тих добара, и под којим условима би верске заједнице имале право на накнаду или друге облике заштите. Управо у овим дилемама огледа се потреба да се ограничења права својине на сакралним културним добрима уређују уз пуно поштовање њихове духовне функције и уставом загарантоване аутономије верских заједница.

4. ПРИМЕРИ УГРОЖАВАЊА ПРАВА СВОЈИНЕ НА НЕПОКРЕТНИМ КУЛТУРНИМ ДОБРИМА У СВОЈИНИ СРПСКЕ ПРАВОСЛАВНЕ ЦРКВЕ НА КОСОВУ И МЕТОХИЈИ У ИМЕ НАВОДНОГ ЈАВНОГ ИНТЕРЕСА

Непокретна културна добра СПЦ често су истовремено и места богослужења и идентитетски симболи за локалну заједницу, па свако задирање у њихов статус има снажан одјек. Правна заштита културних добара подразумева уравнотежавање јавног интереса са стварноправним положајем имаоца права и држаоца непокретности, при чему се верски објекти издвајају по свом духовном значају (Вилус, 2007, 14). У овом делу рада наводимо неке од најочигледнијих примера у којима су „органи власти“, позивајући се на „јавни интерес“, „законитост“ или „заштиту културног наслеђа“,

⁵ Према „Закону о јавној својини Косова“ „Law No. 08/L-125 On Public Property, Official Gazette of the Republic of „Kosovo“, бр. 23/2023, културна добра се изричито убрајају у јавну својину. Члан 9. ст. 1.3. прописује да „покретна или непокретна јавна добра проглашена за културно наслеђе“ (movable or immovable public property declare das cultural heritage) представљају добра од посебног значаја која су јавна својина, док члан 9. ст. 1.13. предвиђа да „археолошка налазишта“ (archaeological sites) такође чине јавну својину државних или локалних органа. У пракси то значи да би, на пример, археолошки локалитет или стари манастир могао бити третиран као власништво државе, а не цркве или верске заједнице која је вековима његов носилац. Овај приступ је изазвао бројне полемике управо због ризика да сакрална добра буду правно сведена на статус „државне имовине“, уз маргинализовање њихове верске функције. Доступно на: <https://md.rks-gov.net/wp-content/uploads/2024/07/A35ED6C4-609C-4E16-BAD9-E52A125B084F.pdf>

ограничили или покушали да ограниче право својине и коришћења ових добара. Ови случајеви показују да мере које се формално представљају као инструменти заштите културног наслеђа у пракси често имају за последицу ограничење овлашћења титулара - од забране или одлагања радова на обнови, преко условљавања начина коришћења непокретности, до спорења уписа права својине у катастар. Управо кроз њих постаје јасно колико је сложено обезбедити да јавни интерес буде остварен без нарушавања уставом зајемчених имовинских права и духовне мисије СПЦ.

Манастир Светих Архангела код Призрена представља један од најзначајнијих сакралних објеката СПЦ. Након успостављања паралелног нормативног режима и деловања такозваних „институција“ на територији Косова и Метохије, „органи власти“ тзв. „Косова“ су више пута блокирали или условљавали обнову овог манастира, позивајући се на „јавни интерес“ у смислу „заштите културног наслеђа“. Такво поступање формално налази правни основ у „Закону о културном наслеђу Косова“ („Law No. 02/L-88 on Cultural Heritage“), који у чл. 2. и чл. 4. прописује да су непокретна и покретна добра проглашена за културно наслеђе „под заштитом без обзира на власништво“ и да свака интервенција која може угрозити њихов интегритет захтева одобрење компетентног органа. Иако се овим мерама формално истиче потреба научне заштите и контроле радова, у пракси оне доводе до тога да Епархија рашко-призренска, као титулар, има ограничену могућност да непосредно управља манастиром и предузима неопходне конзерваторске и грађевинске активности. Ово представља типичан пример како се под окриљем „заштите културног наслеђа“ фактички уводе ограничења имовинских овлашћења СПЦ на непокретним културним добрима (arhiva. src. rs, 2016). Дакле, формално, према „Закону о културном наслеђу Косова“, сва непокретна и покретна добра која су проглашена за „културно наслеђе“ су под „заштитом без обзира на власништво“. То значи да „институције“ на „Косову“ полазе од става да имају надлежност да контролишу и манастире у својини СПЦ, иако је јасно да је титулар својине СПЦ.⁶ У пракси се таква „заштита“ често претвара у административну контролу: тражи се дозвола за обављање сваке грђ делатности, могу се уводити забране, а радови могу бити блокирани под изговором „заштите“. Тако настаје ситуација да исто оно што је проглашено за „културно наслеђе“ ради очувања

⁶ У Републици Србији режим културног наслеђа уређен је „Законом о културном наслеђу“ („Сл. гласник РС“, бр. 129/2021), којим су непокретна и покретна културна добра утврђена као добра од јавног интереса која уживају посебну заштиту. Међутим, та заштита не доводи у питање право својине, већ власнику намеће обавезу да добро чува, одржава, не врши радове без сагласности надлежног завода, да омогући одређени ниво јавне доступности, уз право прече куповине и могућност изузетног одузимања уз накнаду (чл. 9–11; 103–106). Насупрот томе, „Закон о културном наслеђу Косова“ („Law No. 02/L-88 on Cultural Heritage“) у чл. 4 прописује да су културна добра „под заштитом без обзира на власништво“, што „институције“ на „Косову“ користе као правни основ за контролу и административну интервенцију и у односу на непокретности у својини СПЦ.

- уједно служи као основ за ограничење права управљања стварним власником, јер надлежни органи држе да је „јавни интерес“ изнад приватних овлашћења. Са њихове тачке гледишта они „штите“ културно наслеђе као јавну вредност, а са становишта СПЦ та „заштита“ значи практично ограничење права својине и слободе коришћења.

Храм Христа Спаса у Приштини представља недовршени православни храм у власништву СПЦ, започет деведесетих година у оквиру универзитетског кампуса. Након 1999. године његова изградња је заустављена, а „Општина Приштина“ и „Универзитет у Приштини“ (јавна установа у систему „Косова“), више пута су покретали поступке и издавали решења којима се тражи рушење или „пренамена“ овог објекта, позивајући се на „јавни интерес“ у смислу „заштите јавног простора“ и „културног наслеђа универзитетског комплекса“. Тако се у јавним саопштењима и „судским актима“ наводи да храм наводно „угрожава архитектонски интегритет“ кампуса и културно наслеђе универзитетског комплекса, те да га као такав треба уклонити или претворити у музеј. Формално се истиче потреба „заштите“ јавног простора и културне целине, али у пракси такве мере доводе до тога да СПЦ више од две деценије не може да доврши градњу нити да храм приведе намени, чиме се фактички уводи дуготрајно ограничење њених својинских овлашћења и верске мисије на овом непокретном културном добру (Slobodna Evropa, 2021).

Испосница Светог Петра Коришког код Призрена на Косову и Метохији представља православну светињу из 13. века која, према саопштењу Епархије рашко-призренске, званично спада у једну од педесет „специјалних заштићених зона“ утврђених „Законом о специјалним заштићеним зонама“ („Law No. 03/L-039 on Special Protective Zones“) на „Косову“. Упркос том статусу, у марту 2025. Епархија је саопштила да су „незаконити радови“ у заштићеној зони, који су извођени од стране „општинских“ органа и локалних извођача под изговором „јавног интереса“ развоја инфраструктуре и туризма, озбиљно угрозили област испоснице: пробијен је пут, нарушена је природна околина и поткопани темељи, а извођачи радова нису имали дозволу СПЦ ни надлежних органа за заштиту. Овај случај илуструје како се, у име „јавног интереса“, као што је развој инфраструктуре, локални туризам или приступ за публику, уводе мере које фактички онемогућавају СПЦ да контролише заштићена добра и да обезбеди њихову неометану заштиту и коришћење (Епархија Рашко-Призренска, 2025). Наведени примери показују да се у условима деловања такозваних Приштинских власти на територији Косова и Метохије формални појмови „заштите културног наслеђа“ и „јавног интереса“ често користе као основ за административне мере које у пракси доводе до ограничења имовинских овлашћења СПЦ. Иако је циљ законских оквира да обезбеде очување културних добара, у конкретним примерима они се претварају у инструменте притиска и контроле: блокира се обнова, условљава се начин коришћења, споре се уписи у катастар, толеришу се радови трећих лица у заштићеним зонама. Овај раскорак између прокламованог „јавног интереса“ и стварног ефекта мера на терену указује на један од кључних изазова - како обезбедити

да заштита културног наслеђа буде пропорционална, доследна и непристрасна, без политичких притисака и игнорисања сопствених „прописа“, и да се при том уважава уставом зајемчена аутономија, имовинска права и духовна мисија СПЦ на Косову и Метохији.

5. ЗАКЉУЧАК

Правни режим непокретних културних добара у својини Српске православне цркве почива на идеји да се приватноправна овлашћења титулара врше у оквирима јавноправне заштите културних вредности. Та коезистенција није аномалија већ последица социјалне функције својине: културна добра, као добра од општег интереса, изискују посебан режим очувања, коришћења и доступности. Међутим, анализирани примери показују да мере „заштите“ понекад прерастају у инструменте административне контроле који фактички сужавају овлашћења титулара, па и онда када је његова намера усмерена на конзервацију, обнову и литургијски живот добара. Нормативни оквир мора се тумачити и примењивати тако да се оствари равнотежа између јавног интереса и уставом зајемчених имовинских права. Кључно је да свака интервенција буде заснована на закону, усмерена ка легитимном циљу заштите наслеђа и стриктно пропорционална: да се, кад год је могуће, бира мера која најмање ограничава титулара при истом степену заштите. У супротном, под плаштом „јавног интереса“ ризикује се настанак трајних, несразмерних и практично експропријационих последица. Из тога следе јасне *de lege lata* и *de lege ferenda* оријентације. На плану примене права, нужни су: доследан тест законитости и пропорционалности за сваку управну меру, рано и обавезно укључивање титулара у поступке планирања и одобравања радова, образложене одлуке засноване на стручној документацији, ефикасна правна средства са суспензивним дејством кад постоји ризик од неповратне штете по добра. На плану унапређења прописа, пожељно је: појмовно препознавање сакралних културних добара као поткатогаије са посебним процесним гаранцијама; јачање статуса литургијске намене у балансу интереса; прецизније уређење јавне доступности тако да не доводи у питање безбедност, светост простора и верску службу. Посебна пажња потребна је у ситуацијама повећане правне и институционалне осетљивости, где се позивање на „јавни интерес“ чешће користи за шире административне интервенције. У таквим условима од пресудног је значаја да органи заштите поступају непристрасно, технички и правно утемељено, уз поштовање сопствених норми и процесних гаранција титулара. Сумирано, одржив модел заштите непокретних културних добара у својини Српске православне цркве није у максималном ширењу јавноправних овлашћења, већ у прецизном, мерљивом и пропорционалном ограничењу својине које заиста служи очувању културног наслеђа. Тамо где се овај стандард доследно примени, јавни интерес и права титулара нису супротстављени полови, већ комплементарне

димензије истог циља: да се културне вредности сачувају, користе и предају даље - као жива добра заједнице, а не као правно паралисана имања.

ЛИТЕРАТУРА

Вилус, Ј. 2007. *Правна заштита културних добара*. Београд: Европски центар за мир и развој (ЕСРД) Универзитета за мир Уједињених нација;

Вучковић, М. 2016. *Ограничења права својине на културним добрима*. Заштита људских и мањинских права у европском правном простору, књига 6. Тематски зборник радова Правног факултета у Нишу;

Медић, Д. 2020. *Ограничења права својине*, Годишњак Факултета правних наука, Бања Лука, 10/2020;

Мидоровић, С., Милић, И. 2016. *Изазови права културних добара у Републици Србији*. Научни скуп са међународним учешћем „Људска права између идеала и изазова стварности“, Тематски зборник радова, Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици;

Миловић-Кујунџић, Ј. 2025. *Остваривање права својине на простору АП Косова и Метохије*. Научни пројекат „Праћење стања људских права на Косову и Метохији“ за период март 2024 – март 2025. Косовска Митровица: Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици;

Челић, Д. 2016. *Експропријација на Косову и Метохији као средство кришења права на мирно уживање имовине*. Људска права између идеала и изазова садашњости. Зборник радова. Косовска Митровица: Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици;

Челић, Д. 2020. *Еволуција појма и гаранције права својине*. Зборник радова. Косовска Митровица: Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици;

Челић, Д. 2021. *Ограничења права својине на непокретним културним добрима*. Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 2/2021.

Челић, Д. 2022. *Особености ограничења права својине на непокретним културним добрима у својини црква и верских заједница*. Црквене студије. Ниш: Центар за црквене студије, Међународни центар за православне студије;

Council of Europe. 2005. Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society (Faro Convention). CETS No. 199. Faro, 27.X.2005;

Закон о основама својинскоправних односа, „Сл. лист СФРЈ“, бр. 6/80 и 36/90, „Сл. лист СРЈ“, бр. 29/96 и „Сл. гласник РС“, бр. 115/2005;

Закон о културном наслеђу, „Сл. гласник РС“, бр. 129/2021, 84/2022 – др. закон, 35/2023 – др. закон;

Закон о културним добрима, „Сл. гласник РС“, бр. 71/1994, 52/2011 – др. закон, 99/2011 – др. закон (престао да важи 2021);

Устав Републике Србије, „Сл. гласник РС“, бр. 98/2006;

„Закон о јавној својини Косова“ („Law No. 08/L-125 On Public Property“), „Службени лист Републике ‘Косово’“, бр. 23/2023. (доступно на: <https://md.rks-gov.net/wp-content/uploads/2024/07/E9D5FA7B-4F87-4FC3-873E-15999A85035C.pdf>);

„Закон о културном наслеђу Косова“ („Law No. 02/L-88 on Cultural Heritage“), „Службени лист Републике ‘Косово’“, бр. 02/L-88/2006. (доступно на: https://old.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/2006_02-L88_sr.pdf);

„Закон о специјалним заштићеним зонама“ („Law No. 03/L-039 on Special Protective Zones“), „Службени лист Републике ‘Косово’“, бр. 28/2008, Анекс – Maps for Special Protective Zones. (доступно на: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3303>);

Архива Српске православне цркве. 2016. „Забрањени радови на обнови Манастира Светих Архангела“. (доступно на: http://arhiva.spc.rs/sr/zabranjeni_radovi_na_obnovi_manastira_svetih_arhangela.html);

Епархија Рашко–Призренска. 2025. „Statement of the SOC Diocese of Raška and Prizren Regarding the Recent Damage and Illegal Works at the Hermitage of Saint Peter of Koriša Near Prizren“. 5. март 2025. (доступно на: <https://eparhija-prizren.com/en/statements/statement-of-the-soc-diocese-of-raska-and-prizren-regarding-the-recent-damage-and-illegal-works-at-the-hermitage-of-saint-peter-of-korisa-near-prizren/>);

Slobodna Evropa. 2021. „Priština: Pravoslavni hram i student Univerziteta“. 9. јун 2021. (доступно на: <https://www.slobodnaevropa.org/a/pri%C5%A1tina-pravoslavni-hram-studenti-univerzitet/31302903.html>).

Danica KABAŠIĆ

Teaching Assistant, University of Priština in Kosovska Mitrovica, Faculty of Law, Republic of Serbia, danica.kabasic@pr.ac.rs, ORCID: 0000-0003-4846-5168.

LIMITATIONS OF PROPERTY RIGHTS IN THE PUBLIC INTEREST – EXAMPLES
OF IMMOVABLE CULTURAL PROPERTY OF THE SERBIAN ORTHODOX
CHURCH

Summary

This paper examines the limitations of property rights in the public interest through an analysis of the legal regime governing immovable cultural property owned by the Serbian Orthodox Church. It starts from the premise that these assets, in addition to their permanent cultural and historical value, also have a specific spiritual function, which is why the legislator establishes a special regime of their protection and restrictions on ownership powers. The paper considers the constitutional and legal frameworks that define the relationship between the public interest and property rights, as well as the instruments through which such restrictions are implemented - the duty of maintenance, public accessibility, the right of pre-emption, and the possibility of expropriation with compensation. Particular emphasis is placed on the need for protective measures to be formulated so as to enable the unhindered exercise of the Serbian Orthodox Church's spiritual mission and the preservation of its autonomy, while respecting the social function of property rights. In the final part, selected examples from practice are presented, showing how, by invoking the public interest, formally proclaimed protection of cultural heritage can in reality turn into measures that significantly limit the powers of the actual holder of rights.

Key words: immovable cultural property, public interest, limitations of property rights, Serbian Orthodox Church, protection of cultural heritage.