

Amir Dehić*

KONTINUITET DRŽAVNE IMOVINE BiH

SAŽETAK

U radu je obrađena historijsko-pravna osnova i kontinuitet u nastanku državne imovine BiH, s ciljem otklanjanja nedoumica i negiranja države kao subjekta imovinskih prava na državnoj imovini. Geneza nastanka i državotvorna tradicija neki su od elemenata čije vezivanje jeste jedno od pravnih uporišta države kao aktivnog subjekta imovinskih prava na imovini koja joj pripada. U cilju ostvarenja elementarnih funkcija, država između ostalog na raspolaganju ima i državnu imovinu koja u savremenom poslovanju može poslužiti kao garancija za ispunjenje-neispunjenje ugovornih obaveza, zatim zaloga, hipoteka kako u poslovanju tako i finansiranju projekata od šireg društvenog značaja. Limitirana ovlaštenja na korištenju ovog značajnog resursa jesu dobra podloga za budućnost, obzirom da su imovinska prava konzervirana, te sa pristupom Euroatlanskim integracijama možemo očekivati i povoljniju političku klimu u pogledu kako prava raspolaganja, tako i prava upravljanja u skladu sa dostignutim standardima javnog menadžmenta. Dosadašnja iskustva pokazuju maćehinski odnos spram državnog vlasništva, nadležne institucije svojim nečinjenjem doprinose aktivnoj ulozi i pokušajima negiranja i uzurpiranja državne imovine.

Ključne riječi: društveno vlasništvo, državna imovina, upravljanje državnom imovinom, kontinuitet države i državne imovine.

* Mr.sc., Ministarstvo finansija i trezora BiH.

UVOD

Kontinuitet države BiH i državne imovine uzajamno se prožimaju, tako da kroz historijske etape prolaze zajedno, čineći nerazdvojne elemente i doprinose spoznaji da identifikacija jednog elementa nužno iziskuje identifikaciju drugog. Problematika pravnog statusa državne imovine se tiče države BiH, obzirom da neuređeni imovinskopravni odnosi u ovoj oblasti mogu proizvesti dalekosežne negativne posljedice u pravnom prometu državnom imovinom. Pitanja ko i kako upravlja državnom imovinom od iznimnog su značaja, prije svega, za ukupni razvoj države, jer dugoročne konsekvence dobrog ili lošeg upravljanja u nekoj zemlji ne utječu samo na današnje stanovnike, nego i na buduće naraštaje. U sistemu državne uprave jedna od osnovnih uloga javne uprave podrazumijeva pružanje kvalitetnih usluga građanima. U uvjetima neriješenog pravnog statusa državne imovine, upravljanje državnom imovinom u skladu sa standardima modernih država jedan je od prioritetnih zadataka javne uprave. Dešavanja u proteklom periodu na ovim prostorima, uzrokovana čestim promjenama oblika državnog uređenja doprinijela su tome da uređenje, odnosno pravno reguliranje i status državne imovine nisu jasno definirani. Državna imovina nije uredno evidentirana, što ima za posljedicu neovlašteno upravljanje i raspolaganje državnom imovinom BiH, bez adekvatnih mjera na suzbijanju sličnih radnji, njihovog pravovremenog sankcioniranja. Uspostavom jedinstvene evidencije cjelokupne državne imovine, te upisom državne imovine u javne knjige poboljšat će se cjelokupna struktura upravljanja i raspolaganja državnom imovinom. Kao jedan od glavnih razloga bespravnog korištenja i upravljanja državnom imovinom jeste i nepostojanje zakona o državnoj imovini, jedinstvenog registra državne imovine na državnom nivou, čemu najviše doprinose duboki historijski korijeni povezani direktno sa političkim, ekonomskim, institucionalnim, pravnim, kao i sociološkim problemima koji su državnu imovinu doveli u nezavidan položaj.

Provođenje mjera Agrarne reforme, nacionalizacije, konfiskacije je ujedno bio početak okrupnjavanja državne imovine na račun zemljoposjednika kojima su oduzimani zemljišni posjedi na temelju donijetih propisa koji su bili uvod za dokidanje feudalnih odnosa, što je provedeno pod izgovorom da su manji posjedi efikasniji od krupnijih, pa su na temelju toga i oduzeti veliki zemljišni kompleksi uz isplatu simbolične naknade koja naposljetku, zbog ratnih dešavanja nije uopće ili je tek djelimično isplaćena. Nacionalizacijom su pak oduzimani ugostiteljski i drugi privredni objekti, za koje bi vlast utvrdila da prelaze maksimum koji može jedan građanin imati, što je odmah prelazilo na državno raspolaganje i upravljanje bez da je ta imovina i knjižena na državu (izuzev pojedinih slučajeva), što je predstavljalo svojevrsni pravni dualizam po pitanju vlasništva - ko je vlasnik, a ko posjednik. Ovako radikalnan proces nastanka društvene, državne imovine na teret imovinskih prava fizičkih lica bio je u suprotnosti sa elementarnim ljudskim pravima i slobodama. Drastično je izmijenjena ekonomsko-socijalna struktura u kojoj je u odnosu na suženi i ograničeni privatni sektor privređivanja državni sek-

tor imao povlašten položaj. Imovina stečena na ovakav način postala je državna, da bi u narednom periodu bila pretvorena u društvenu gdje titular nije bio poznat, da bi nakon disolucije SFRJ ta imovina bila ponovo pretvorena u državnu na temelju Zakona o pretvorbi društvene svojine u državnu imovinu.

Promjenama državnog uređenja problem je tek parcijalno rješavan prema potrebama koje je nalagala aktualna politička situacija, koja što zbog objektivnih okolnosti, što zbog nepostojanja jasno definiranog dugoročnog plana na izgrađivanju državnosti prema vlastitim aspiracijama na ovim prostorima i nije mogla polučiti neko bolje rješenje po ovom pitanju. Preuzimanje pojedinih pravnih propisa iz jednog političkog sistema u drugi bila je konstanta, dok rješavanje samog problema nikada do kraja nije jasno definirano, izuzev nekih djelimičnih rješenja. Razlozi ovakvom katastrofalnom stanju su objektivne prirode, pretvorbom iz državne u društvenu imovinu smatrano je da imovina koja je tretirana kao društvena predstavlja dobro svih građana, tako da stvarni titular nije bio poznat te je i dalje bilo raspostranjeno mišljenje da je društvena imovina zapravo imovina svih građana BiH, što je bio dodatni otežavajući faktor kod iznalaženja rješenja za provođenje reformi u ovoj oblasti. Društvena imovina nije mogla odgovoriti potrebama koje su dolazile sa novim društveno-političkim uređenjem, pa je kao neminovna uslijedila pretvorba društvene u državnu imovinu. Tranzicija koja je zahvatila bivše komunističke sisteme nalagala je uvođenje tržišne ekonomije, stoga je postojeći vid uređenja državne imovine za posljedicu imao zastoje kod provođenja reformi, kako u javnom sektoru, tako i uvjetima prilagođavanja tržišnoj utakmici. Period nakon „završene“ pretvorbe društvenog u državno vlasništvo obilježava postupak provođenja privatizacije privrednih subjekata koji su najvećim dijelom bili u društvenoj svojini. Nadležnost za privatizaciju državnog kapitala u preduzećima pripala je entitetima koji su preko entitetskih Agencija za privatizaciju izvršili prodaju državnog kapitala u preduzećima, a da država od toga nije imala neke koristi. Nesagledive štetne posljedice prouzrokovane lošom privatizacijom strateških privrednih subjekata narušile su ugled države, kako unutar njenih granica, tako i u svijetu. Državna imovina kao najobimnija, ali i najvrednija stavka predstavljala je inicijalnu kapislu kod prelaska iz planske u tržišnu ekonomiju, gdje je imala vrlo značajnu ulogu u pogledu svojih kapaciteta, ali i prilagođavanja novom poimanju sistema društvene vrijednosti.

1. Historijat nastanka državne imovine

Sa teorijsko-pravnog gledišta o porijeklu i nastanku državne imovine, prvi pojavni oblici naziru se u periodu Osmanlijske uprave, razgraničenje državnih od drugih vidova zemljišta bila je nužna potreba obzirom da se stvarala konfuzija u pogledu samih zemljišta. Kategorisanjem zemljišta stvorila se jasnija slika o percepciji državnih zemljišta, ali to je istovremeno značilo i uspostavu sigurnosti u pravnom prometu nekretninama.

Prema Ramazanskom zakoniku sva je zemlja bila podijeljena u pet kategorija¹⁾:

- I. privatno vlasništvo (memluci, mulk),
- II. državne zemlje (mirije),
- III. vakufska dobra (mevkufe),
- IV. zemljišta predana na opću upotrebu (metruci),
- V. pusta zemlja (mevat).²⁾

U kategoriju državnog zemljišta spadala je većina oranica, livada, pašnjaka, šuma i drugog produktivnog zemljišta. Pravno se to zemljište nalazilo u svojini države, a praktično u vlasništvu aga i begova (zemlja pod kmetstvom) ili pod upravom države (erar).³⁾ Država je imala efektivnu kontrolu nad zemljištima u njenom vlasništvu, s tim da su uvođenjem sistema kontrole sve prisutnije tendencije ustupanja privatnim licima u svrhu sticanja određenih novčanih prihoda. Drugi segment koji je obilježio ovaj period tiče se i uspostavljanja grunta, a najbolje se taj primjer ogledao kroz izdavanje gruntovnog lista – tapije kupcu zemljišta⁴⁾, što je predstavljalo novinu u prometu nekretninama, ali i sigurnost za kupca u vidu dokumentovane isprave. Vrhovna državna svojina izražavala se u plaćanju pri prenosu vlasništva određene takse za tapiju, kao i u raznim ograničenjima, npr. zabrani obrađivačima da mijenjaju namjenu zemlje in peius (pretvorba oranice u pašnjak i sl.)⁵⁾. Privatno vlasništvo -memluka, mulk - Neprikosnovenost privatnog vlasništva se zasnivala na temeljima šerijatskog prava, dijelovi zemljišta koji su nastali iz državne svojine su prema tumačenju šerijatskog zakona, bili u potpunosti vlasništvo pojedinca, koje je garantovalo puno pravo svojine i pravne zaštite zagarantovane od strane poretka. Državne zemlje–mirije- obuhvatalo je cjelokupno zemljište koje se klasifikovalo prema namjeni i svrsi, a sadržavalo je oranice, livade, pašnjake, šume i ostala produktivna zemljišta⁶⁾. Opseg državnih zemljišta je bio pravno reguliran po državnim uzusima, dok je faktičko stanje pripadalo aginskom ili begovatskom dijelu stanovništva, stvarno je taj dio zemljišta pripadao državnom eraru, nalazio se u pravnom prometu uz obavezudavanja desetine. Vakufska dobra –mevkufe- nastanak kategorije vakufskih zemljišta

1) Ramazanski gruntovni zakonik, donijet je 7. ramazana 1274. h. g., tj. 3. maja 1858. godine, ovim Zakonikom je, po prvi put u historiji država pod vladavinom Visoke porte, izvršena klasifikacija i kategorisanje zemljišta prema kulturi, pravno je utvrđen i reguliran položaj državnih zemljišta, pored državnih zemljišta Zakonikom su obuhvaćena i privatna zemljišta, vakufska – crkveno zakladna i zemljišta u općoj upotrebi i napuštena ili pusta zemljišta. Prema ovoj klasifikaciji utvrđen je način nastanka državnih zemljišta, pravo raspolaganja je izričito ostavljeno državi dok je pravo upravljanja i iskorištavanja-ubiranja plodova preneseno na korisnike - zemljoradnike kao njihovo vlastito zemljište; Više o tome, M. Begić, *Zemljovlasnici Bosne, knjiga I*. Sarajevo, 1997.

2) M. Begić, *Zemljovlasnici Bosne, knjiga I*. Sarajevo 1997.38. M. Erić, *Agrarna reforma u Jugoslaviji (1918- 1948)*, Veselin Masleša Sarajevo 1958.64. E. Mutapčić, *Agrarna reforma u BiH i njeno zakonodavstvo (1918-1941)*, Gradačac 2007. 47. Dž. Čaušević, *Pravno-politički razvitak BiH*, Magistrat Sarajevo 2005.144.

3) M. Erić, *Agrarna reforma u Jugoslaviji (1918 - 1948)*, Veselin Masleša, Sarajevo 1958, 65.

4) M. Begić, *Zemljovlasnici Bosne, knjiga I*. Sarajevo 1997, 39.

5) M. Erić, *Agrarna reforma u Jugoslaviji (1918 - 1948)*, Veselin Masleša Sarajevo 1958, 65.

6) *Ibid.*

u velikom broju se vezivao za zemljišta koja su bila u posjedu fizičkih lica, te su na temelju pravnog posla ustupljena vjerskim zajednicama odnosno uvakufljena su. Ovlasti koje su mu davale neograničeno pravo raspolaganja državnim zemljištem Sultan ili druga lica sa njegovim odobrenjem,⁷⁾ su koristili u svrhu prijenosa tih nekretnina na vakufe. Zemljišta predana na javnu upotrebu ili u današnjem smislu riječi javna dobra bila su izuzeta iz prometa (*ress extra commercium*), služila su za potrebe svih građana najblaže rečeno bez njih se život nije mogao normalno odvijati. Na ovim dijelovima zemljišnih površina nije se moglo stjecati pravo posjeda, sama narav ovih nekretnina je u biti predstavljala opće javno dobro. Podjela je utvrđena na dvije kategorije gdje su prvu grupu činila zemljišta namijenjena javnom korištenju npr. ulice sokaci, trgovi, pijace mostovi, putevi i sl., dok drugu grupu sačinjavaju zemljišta pod upravom općine, sreza ili kotara, i tu spadaju zemljišta koja nisu imala drugu namjenu izuzev ispaše stoke. Pravni oblik prvih zemljišta imao je daleko veću ulogu koja se manifestovala ponajviše u javnom životu, ove nekretnine su poprimalo kulturološki, historijski, a ujedno i ekonomski karakter kako kod domaćeg stanovništva, tako i kod stranih građana, najblaže rečeno kroz ove vrijednosti se održavala cjelokupna svijest građanstva. Pusta zemlja ili mevat – prema podjeli zemljišta u ovu kategoriju su svrstane: planine, šikare, krševi. Zemljišta koja nisu imala ekonomsku vrijednost niti su davala prinose, ali je ostavljena mogućnost njihove kultivacije u obradive površine. Mevat zemlja, u slučaju ukoliko je neko uz odobrenje državnih vlasti iskrči i tri godine obrađuje, postajala je vlasništvo obrađivača. Država je sa aspekta privatnopravnog vlasnika imala kontrolu nad državnim zemljištima, koja su uglavnom služila, izuzev potreba države, za ustupanje građanima uz odgovarajuću novčanu naknadu. Ovakve tendencije su bile odraz nastojanja da se što više kultivisanih zemljišta ustupi građanima i time istovremeno obezbijedi ostvarenje novčanih prinosa i angažovanost stanovništva u poljoprivrednom sektoru⁸⁾. Značaj državnih zemljišta ponajbolje je došao do izražaja u Kraljevini SHS, kada je za smirivanje napetog stanja uzimano državno zemljište za obeštećenje vojnih obveznika, s tim u vezi država svoj autoritet iskazuje najvećim dijelom monopolističkim aparatom prisile odnosno davanje besplatnih velikih zemljišnih kompleksa u vlasništvu države⁹⁾. Nastavak Kontinuiteta Bosne i Hercegovine – državne imovine i ovdje se očitovao kroz institucije sistema iz kojih je inicirano provođenje mjera agrarne reforme koje je uveliko pomagala i feudalna klasa.¹⁰⁾ Kao prioritetni zadatak nametalo se uređenje agrarnih odnosa koji su većim dijelom naslijeđivani, o čemu svjedoči i telegrafska naredba izdata 12. X .1878. od cara generalima Filipoviću i Jovanoviću, da se regulisanje agrarnih odnosa između posjednika (čifluk sahibija) i zakupnika (kmetova) vrši

7) *Ibid.*

8) M. Begić, *Zemljovlasnici Bosne, knjiga I*. Sarajevo 1997.39 i dalje.

9) Kao jednu od mogućnosti rješenja agrarnog pitanja, Kalaj (tadašnji ministar finansija u vladi) je vidio upotrebom državnog i vakufskog zemljišta, za šta je potrebno, što prije sprovesti aneksiju., E. Mutapčić, *Agrarna reforma u BiH i njeno zakonodavstvo (1918-1941)*, Gradačac 2007.54.

10) H. Kapidžić, *Agrarni odnosi u BiH (1878 - 1918)*, Arhiv Bosne i Hercegovine - građa, tom V, Sarajevo 1969. 6.

na osnovu osmanskih zakona, posebno Saferske naredbe.¹¹⁾ Cilj i uloga Saferske naredbe trebali su poslužiti u svrhu sankcionisanja običajnog prava kojim su regulisani odnosi između feudalnih zemljoposjednika (begova i aga) i obrađivača zemlje (kmetova) na području BiH i Novo Pazarskog sandžaka.¹²⁾ U prilog toj tvrdnji ide i činjenica da su Austro-Ugarske vlasti u potpunosti recipirale Ramazanski gruntovni zakonik, koji je povećao opseg privatnih imanja, a državnu zemlju učinio mobilnom.¹³⁾ Prema ovom zakoniku Državna zemljišta su dodjeljivana u posjed licima na korištenje i upravljanje s tim da su morali posjedovati odgovarajuću saglasnost države kod pojedinih radnji u pravnom prometu ovim kategorijama zemljišta. Klasifikacijom zemljišta stvoreni su uslovi za prelaz iz naturalne u kapitalističku privredu, što je bio jedan od prioriternih uslova ali i načina upravljanja zemljištem i ostvarenje cilja Austro – Ugarske da preuzme Bosnu i Hercegovinu od Osmanlija pod izgovorom ne samo društveno-političkog uređenja, nego i uređenja agrarnih odnosa. Uz postojeće propise donijete su i naredbe koje su tehnički doprinijele olakšanoj primjeni pravnih akata u praksi. Na ovaj način uspostavljena je sigurnost u pravnom prometu nekretninama, s tim da je državno zemljište bilo obuhvaćeno pravnom zaštitom, pri čemu su interesi države došli u prvi plan.

2. Kontinuitet društvene, državne imovine

Kontinuitet državne imovine prenijet je na novu državu koja je preuzela sva imovinsko pravna ovlaštenja, te po principu prava sljedništva postala vlasnik imovinsko pravnih dobara kako na pokretnoj, tako i na nepokretnoj imovini. Demokratska Federativna Jugoslavija (DFJ), kao država sukcesor, postala je vlasnik javnih dobara, željeznica, brodova, pošta, fabrika duhana, djela teške industrije, jednog broja rudnika koji su bili u državnoj eksploataciji, električnih centrala, javnih zgrada, finansijskih sredstava, rezervi zlata itd. FNRJ nastala je poslije završetka Drugog svjetskog rata¹⁴⁾. Dok su u FNRJ sva rudna i druga blaga u utrobi zemlje, vode, uključujući mineralne i ljekovite, izvori prirodne snage, sredstva željezničkog i vazdušnog saobraćaja, pošta, telegraf, telefon i radio općenarodna imovina.¹⁵⁾ Svojina je bila pretežno, zadružna i u manjem obimu privatna tj. u tolikoj mjeri da se nije kosila sa državnim interesima, što je podrazumijevalo mogućnost ograničenja ili eksproprijacije kada je to iziskivao „opći interes“. Način nastanka državne imovine po mnogo čemu je specifičan i odražava težnju da se kroz institucije sistema i ideju socijalizma provedu duboke političke, socijalne i ekonomske promjene. Druga Jugoslavija koja je proklamov-

11) M. Imamović, *Pravni položaj i unutrašnje – politički razvitak BiH od (1878.do 1914)*, Sarajevo 2007, 61.

12) Saferska naredba objavljena je 12. septembra 1859.godine (14.safera 1276.), a pročitana 5.novembra 1859. godine pred Veliki upravnim vijećem u Sarajevu, koje je uređivalo odnose između aga i kmetova., E.Mu-tapčić, *Agrarna reforma u BiH i njeno zakonodavstvo (1918-1941)*, Gradačac 2007, 48.

13) M. Imamović, *Pravni položaj i unutrašnje – politički razvitak BiH od (1878 do 1914)*, Sarajevo 2007, 62.

14) Federativna narodna republika Jugoslavija (FNRJ) proglašena je 29. novembra 1945. godine, sukladno Ustavnom Zakonu od 13. januara 1953.godine, dok je aprila 1963. preimenovana u Socijalističku federativnu republiku Jugoslaviju (SFRJ). Ovaj naziv trajao je do njene disolucije.

15) Čl. 14. Ustava FNRJ, koji je izglasan 31.01.1946. godine.

ala „besklasno socijalističko društvo, narodni kolektivizam i dominaciju općenarodne društvene, odnosno državne svojine“, nakon što je preuzela sve objekte i ostalu imovinu Kraljevine Jugoslavije, započela je obračun sa privatnim vlasništvom koje se nije uklapalo u ideološku matricu novoustrojenog političkog i ekonomsko–socijalnog sistema. Oduzimanje nepokretnosti u DFJ za vrijeme Drugog svjetskog rata, FNRJ u postratnom periodu, kao i u mirnodopskoj SFRJ, vršeno je mjerama Agrarne reforme, konfiskacije, sekvestracije, nacionalizacije i eksproprijacije,¹⁶⁾ što znači da je djelovanje na ovom planu bilo ideološki motivirano kroz veoma jaku ulogu države spram privatnog vlasništva.¹⁷⁾ Značajno je napomenuti da prevrati koji se dešavaju kroz historiju pokazuju ulogu države kao aktivnog subjekta u kreiranju okruženja, kako sa upravno pravnog, tako i sa privatno pravnog odnosa državne imovine BiH.

2.1. Općenarodna imovina FNRJ

Podržavljenjem imovine u privatnom vlasništvu država je postala isključivi titular na nepokretnoj imovini i privrednim preduzećima koja su predstavljala okosnicu budućeg razvoja privrede Jugoslavije. Nezavisno od različite pravno i ekonomsko-političke osnove, svi oblici prinudnog prestanka prava vlasništva: nacionalizacija, konfiskacija, sekvestar, agrarna reforma imaju jedinstven ekonomsko-politički efekt stvaranja državnog vlasništva kao dominantnog oblika nad sredstvima.¹⁸⁾ Sudovi su na zahtjev¹⁹⁾ ili po službenoj dužnosti bili u obavezi da imovinu i nepokretnosti nad kojima je provedena neka od mjera podržavljenja izvrše prijenos prava svojine u zemljišnim evidencijama kao društveno vlasništvo. Općenarodna imovina služila je za državne potrebe, izuzev imovina koja nije bila potrebna savezним organima korištena je od strane republičkih, općinskih ili sreskih organa vlasti koji su upravljali imovinom u svojstvu dobrog domaćina. Osnovu društvenog rada činila su sredstva za proizvodnju u društvenoj svojini, samoupravljanje u privredi i samoupravljanje radnog naroda u opštini, gradu i srežu.²⁰⁾ U privredi država je imala apsolutnu kontrolu sa tendencijom da putem organa radničkoga samoupravljanja preda fabrike radnicima na upravljanje. Opravdanost takvih nastojanja potkrepljena su činjenicom da je narodna skupština FNRJ donijela 27. lipnja 1950. godine Osnovni zakon o upravljanju državnim privrednim poduzećima i višim privrednim udruženjima od strane radnih kolek

16) U pravnom pogledu postoji velika sličnost između mjera podržavljenja: konfiskacije, eksproprijacije i nacionalizacije. T. Anić, “Normativni okvir podržavljenja imovine u Hrvatskoj/Jugoslaviji 1944 - 1946“, Hrvatski Institut za povijest Zagreb, Zagreb 2007, 26.

17) Direkcija za restituciju Srbije, http://internet.dokumenti/direkcija_za_Restituciju/Eksproprijacija_Srbije.htm_en_word (08.02.2014.).

18) “Analitički inventar“, *Komisija za nacionalizaciju pri Izvršnom vijeću NR BiH 1959-1963.1.*

19) Čl. 18. Zakona o nacionalizaciji privatnih privrednih preduzeća glasi: „Na zahtjev nadležnog administrativno-operativnog rukovodioca sreski sudovi i drugi nadležni organi izvršit će prijenos prava svojine kao i drugih prava sa ranijeg sopstvenika na državu.“

20) Čl. 4. Ustavnog zakona FNRJ, <http://istorija-jugoslavije.online-talk.net/t14-ustanovni-zakon>, (09.02.2014.).

tiva pod nazivom Zakon o radničkom samoupravljanju.²¹⁾ Ovim zakonom državna preduzeća u društvenoj svojini ustupljena su radnicima (tzv. period radničkog samoupravljanja), ali i dalje ključnu ulogu kako u upravljačkim, tako i u nadzornim strukturama, poslovnoj i kadrovskoj politici ima država kao neprikosnoven nositelj svojinskih prava.

2.2. Društvena imovina SFRJ

Sveukupan društveno-ekonomski, odnosno politički sistem utemeljen je na društvenom vlasništvu, dok je društvena svojina ustvari bila negacija svojine, tj. svojina nije imala titulara u pravom smislu te riječi, upravljanje i raspolaganje dodijeljeno je društveno-pravnom subjektu koji ima pravo korištenja. Društvena svojina²²⁾ je bila dominantan oblik vlasništva u SFRJ, podjela je postojala u odnosu na preduzeća koja su bila u vlasništvu države, ali su formalno-pravno bila predana na upravljanje radnicima kao nosiocima stvaranja nove vrijednosti, u odnosu na ostalu imovinu koja je tretirana kao društveno vlasništvo koje je imalo privilegiran položaj u odnosu na privatno vlasništvo. Definicija prava svojine glasi: „Svojina je najšire i sadržinom najbogatije pravo: najpotpunije koje postoji na stvari povodom nje u jednom pravnom poretku „²³⁾

Suverena vlast zasnovana na slobodnom i udruženom radu, sredstvima za proizvodnju u društvenoj svojini, pripadala je radničkoj klasi.²⁴⁾ Društveno vlasništvo svojstveno je socijalističkim društvenim sistemima kao poseban vid prisvajanja društvenih dobara od strane društveno pravnih subjekata. Osnovu društvene svojine²⁵⁾ činili su sredstva za proizvodnju i druga sredstva udruženog rada, proizvodi udruženog rada i dohodak ostvaren udruženim radom, sredstva za zadovoljavanje zajedničkih i općih društvenih potreba, prirodna bogatstva (kao što su zemljište, šume, rudna blaga i druga prirodna bogatstva), dobra u općoj upotrebi, pod državnom svojinom smatraju se sve pokretne i nepokretne stvari iz društvene svojine u pogledu kojih nije utvrđeno u čijoj su svojini, odnosno čiji je titular nepoznat.²⁶⁾ Upravljanje društvenom svojinom bilo je prenijeto na radne kolektive, dok je ustavna pozicija društvene svojine podrazumijevala svako ukidanje prava svojine na objektima na kojima se ona proteže, uključujući tu i ukidanje prava državne socijalističke svojine.²⁷⁾ Time je osigurana osnova za dalju nadogradnju društvene imovine, ali i vid svojevrstne zaštite od neovlaštenog

21) A. Holjevac Tuković, „Društveno gospodarske reforme 1950 - 1952. i njihov odraz na upravu NR H“, Hrvatski državni arhiv, Zagreb 2004.2.

22) Prema čl. 8. Ustava SFRJ iz 1963. godine, koji glasi „Sredstva za proizvodnju i druga sredstva društvenog rada, kao i rudna i druga prirodna bogatstva, društvena su svojina“.

23) *Pravna enciklopedija*, Savremena administracija, Beograd 1989. s.v.

24) Čl. 10. Ustava SFRJ iz 1974, <http://istorija-jugoslavije.online-talk.net/t16-ustav-sfrj-iz-1974>, (10.02.2014.).

25) Opširnije o tome D. Stojanović, *Društvena svojina*, knjiga III, Novi Sad, 1976.

26) I. Babić, D. Medić, E. Hašić, M. Powlakić, L. Velić, *Komentar zakona o stvarnim pravima Republike Srpske*, Privredna štampa, Sarajevo, 2011, 763.

27) *Komentar zakona o osnovnim svojinsko-pravnim odnosima*, drugo prošireno izdanje, Beograd 1983, 15.

raspolaganja trećim licima. Za razliku od samoupravljanja u preduzećima, praksa prisutna kod izuzimanja i ograničavanja u raspolaganju građevinskim zemljištem nastavljena je u BiH. Zakonom o građevinskom zemljištu u društvenoj svojini iz 1974. godine i Zakonom o građevinskom zemljištu iz 1986. godine, došlo je do općeg podruštvljavanja gradskog građevinskog zemljišta, ali i afirmacije različitih izvedenih prava raspolaganja i korištenja na zemljištima u društvenoj svojini.²⁸⁾ Društveno vlasništvo, kao i prava na nekretninama u društvenom vlasništvu, stjecalo se primjenom ustanove dosjelošti iz građanskog prava. Ono se stjecalo vremenom i na temelju specifičnih pravnih ustanova socijalističkog prava koje su proizlazile iz pravno-političkog načela, prema kome je društveno vlasništvo imalo privilegiran položaj u odnosu na privatno vlasništvo.²⁹⁾

2.3. Društvena imovina SR BiH

U okviru teritorijalno-političkih ingerencija koje su joj pripadale SR BiH je upravljala imovinom u društvenom vlasništvu preko republičkih organa, odnosno nekretnine koje su prešle u društveno vlasništvo dosjelošću, po pravilima građanskog prava, vlasništvo su pravnih sljednika onih društvenopravnih osoba koje su dosjelošću stekle pravo upravljanja, korištenja ili raspolaganja.³⁰⁾ Društvena imovina općenito predstavlja onaj oblik imovine kod koje se kao titular javlja društvo kao cjelina. Prema ustavnom načelu društvena imovina koja se nalazila na teritoriji jedne od republika ili autonomnih pokrajina je bila tim republikama ustupljena na upravljanje, ukoliko se to ne bi kosilo sa državnim interesima, ali je država i dalje imala primat kod prava raspolaganja, prava korištenja i prava upravljanja imovinom u skladu sa državnim potrebama.³¹⁾ Prejudicirano je da svaka od šest republika SFRJ jeste vlasnik imovine na svom teritoriju, ali samo u slučajevima disolucije postojao je osnov za preuzimanje iz posjeda u vlasništvo (nijedan subjekt, uključujući tu i susjedne države, niže nivoe vlasti u BiH nije imao pravo svojatanja društvene imovine), što se u narednom periodu pokazalo kao najoptimalnije rješenje pitanja društvene imovine SFRJ.

2.4. Upravljanje društvom imovinom (DUND)

Sredstva za proizvodnju su se nalazila u društvenoj svojini, kao neotuđiva osnova društvenog rada. Upravljanje zajedničkom društvom imovinom, kao što je naprijed navedeno, bilo je prenijeto na radne kolektive.³²⁾ Prve naznake dokidanja planskog upravljanja, raspolaganja društvenim kapitalom u preduzećima kao dijelu društvene imovine učinjene su krajem sedamdesetih donošenjem

28) Opširnije u M. Orlić, *Društvena svojina i samoupravljanje, II deo*, Beograd, 1984.

29) P. Simoneti, "Prelazak nekretnina u društveno vlasništvo protekom vremena: restitucija i pretvorba", Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (Zb. Pf. Sveuč. Rij.), Rijeka 28/2007, 1.

30) *Ibid.*

31) U čl. 2. Ustava SFRJ iz 1974, stoji: "SFRJ sačinjavaju SR BiH, SR Makedonija, SR Slovenija, SRSrbija, kao i Socijalistička Autonomna Pokrajina Vojvodina i Socijalistička Autonomna Pokrajina Kosovo koje su u sastavu Republike Srbije, SR Hrvatska i SR Crna Gora", http://istorija-jugoslavije.online-talk.net/t16-ustav-sfrj-iz-1974_en.word. (11.02. 2014.).

32) B. Šoškić, "Društvena svojina i modeli njene transformacije", LUČA XII/1-2.1995. 92.

zakona o preduzećima, kada su objektivno stvoreni uvjeti za "prijelaz" na tržišnu ekonomiju.³³⁾

Društvena imovina ostaje u vlasništvu države dok je državnim kapitalom u preduzećima na temelju vlasničke transformacije³⁴⁾ putem prodaje internih dionica otpočeo proces privatizacije.³⁵⁾ Napuštanje nevladničkog koncepta društvenog vlasništva kao neminovnu je nametao i promjenu organizacionog oblika preduzeća, pa su umjesto dosadašnjih organizacija udruženog rada predviđena preduzeća koja su imala formu dioničarskih društava i društava sa ograničenom odgovornošću.³⁶⁾ Imovina u vlasništvu države predata je na upravljanje organima uprave koji su je koristili za potrebe obavljanja državne službe, dok imovina koja se nalazila u društvenoj svojini, a nije bila korištena za državne potrebe odnosno nalazila se u zemljišnim knjigama evidentirana kao društveno vlasništvo predstavljala opće dobro dok stvarno nije bila privedena namjeni.³⁷⁾ Stjecanja prava svojine fizičkih lica na stvarima koje se nalaze u društvenoj svojini je predstavljalo suprotnost općoj tendenciji u razvitku tekovina socijalizma.³⁸⁾ Pravni osnov zaštite društvene imovine bio je sadržan u ustavu, dok status ostale imovine u koju spadaju javna dobra i to: šume, rijeke, jezera, more bila su dobra u općoj upotrebi ustupljena privrednim subjektima, ukoliko nisu potpadala pod građanskopravni režim, odnosno koje teorija građanskog prava određuje kao stvari koje su van prometa (*res extra commercium*). Upravljanje društvenom imovinom odvijalo se najvećim dijelom stihijski, bez nekih jasnih dugoročno definiranih planova proizašlih iz potreba tržišta, što je dodatno usložnjavalo situaciju same imovine, jer je u biti takva imovina gubila na vrijednosti, kako dijelom zbog neadekvatne iskoristivosti potencijala kojima je raspolagala, tako i zbog samog društveno-političkog uređenja koje je limitiralo poduzetnički duh. Po pitanju zaštite društvene imovine SRBiH, koja je u društveno vlasništvo prešla na osnovu prethodno pobrojanih državnih mjera, a koje su trebale biti predmetom restitucije, pravna zaštita od neovlaštenog otuđenja, prijenosa ili zamjene poljoprivrednog zemljišta, šumskog zemljišta, zgrada, stanova, i poslovnih prostorija učinjena je dopunama Zakona o prometu nepokretnosti koji je *lex specialis* iz ove

33) Vidjeti Zakon o preduzećima Sl.list SFRJ, br.77/78.

34) Postupak vlasničke transformacije u BiH počeo je 1990. godine i odvijao se dodjelom internih dionica radnicima zaposlenim u preduzećima, na temelju Zakona o društvenom kapitalu „Sl. glasnik SFRJ“, br. 84/89 i 46/90.

35) "Markovićeva privatizacija,, po kojoj su radnici samoupravljači u bivšoj SFRJ trebali postati radnici poslodavci, da bi nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma nadležnost za privatizaciju kapitala u državnim preduzećima pripala entitetskim Agencijama za privatizaciju i Agenciji za privatizaciju Distrikta Brčko.

36) M. Powlakić, Transformacija stvarnog prava u Bosni i Hercegovini, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu Sarajevo 2009, 37.

37) Razlika je postojala između neizgrađenog gradskog građevinskog zemljišta i industrijskih zona namijenjenih razvoju industrije, zemljišta za izgradnju saobraćajnica, željeznica i aerodroma te drugih općih državnih potreba.

38) Aproprijacija je stjecanje prava svojine na stvarima koje se nalaze u društvenoj svojini, pojava koja je bila prisutna u određenom obimu, O. Stanković- M. Orlić, Stvarno pravo, Beograd, 1986, 186.

oblasti,³⁹⁾ dok izostanak zakonske zaštite ostale društvene imovine (društvenih preduzeća, zadruga, OUR-a itd.) ostaje pravno nedefinisano, tačnije počeci naziranja privatizacije su više bili eksperimentalnog karaktera zemalja tranzicijskog bloka. Nemogućnost efektivnog upravljanja društvenom imovinom za posljedicu će imati promjenu oblika vlasničkopravnog uređenja u skladu sa načelima poštovanja sustava slobodnog tržišta.⁴⁰⁾ Dalje je opći i osnovni cilj tranzicije vlasništva ostvarenje pune ekonomske i društvene efikasnosti postojećeg „društvenog kapitala“.⁴¹⁾

3. Društvena imovina u R BiH

Tranzicija iz socijalizma u kapitalizam u BiH je započela 1990. godine u uvjetima velike političke nestabilnosti i nemilih političkih dešavanja u Jugoslaviji. Dugogodišnji period socijalističkog samoupravnog sistema privređivanja, planske privrede organizirane putem organizacija udruženog rada (SOUR, RO, OOUR), uređenog Zakonom o udruženom radu (tzv. ZUR), imanentnog bivšim socijalističkim sistemima, uslijedila je promjena institucija koja se velikim dijelom ispoljavala u jedinstvenom naporu da se transformira državna ili društvena svojina te da se prilagodi tržišnim odnosima, kako bi se privatizirao državni kapital. Pojmovno, tranzicija obuhvata procese prijelaza sa modela socijalističke netržišne ekonomije na tzv. model tržišne ekonomije, odnosno od državnog (administrativnog) reguliranja na samoreguliranje privrednih tokova, uz tržišni mehanizam.⁴²⁾ Deklarativnim prijelazom sa planske u tržišnu ekonomiju pravni režim društvenog vlasništva se pokazao kao nefunkcionalan i postao je limitirajući faktor u razvoju privrede što je bila neminovna posljedica posttranzicionih kretanja zemalja socijalističkog bloka. Državni kapital zastupljen u bankarskom i privrednom sektoru nije mogao odgovoriti potrebama tržišta, pa je stoga trebalo poduzeti hitne mjere na privatizaciji ova dva vrlo bitna segmenta privrede.

Privatizacija državnog kapitala odvijala se po teritorijalnom principu,⁴³⁾ na bazi čega su i oformljene agencije za privatizaciju na entitetskom nivou,⁴⁴⁾ dok samo pitanje rješavanja državne imovine u BiH nije ni do danas normativno regulirano. Postojala je pravna presumpcija da, ako je BiH sljednik bivše SFRJ, po automatizmu je i jedini titular, što i jeste jedino pravično rješenje ukoliko se budu ispoštovale međunarodne konvencije i ugovori jer imaju nadnacionalni karak-

39) Više o tome M. Povlakić, *Transformacija stvarnog prava u BiH*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo 2009. 35.

40) Opširnije u J. Crnić, “Što s društvenim vlasništvom“, *Privreda i pravo*, br. 7-8/91.

41) S. Andrijić, *Restitucija neodvojiva sastavnica vlasničkog utemeljenja*, *Ekonomski pregled*, 52 (7-89) 801-814, 2001. 804.

42) K. I. Begić, *Ekonomska politika*, Studentska štamparija Univerziteta Sarajeva, Sarajevo 1998. 172.

43) N. Čučković, “Privatizacija u Srednjoj i Istočnoj Europi“, *Časopis za opća društvena pitanja*, 1993, 139-148.

44) Nadležnost za privatizaciju državnog kapitala u preduzećima je dodijeljena entitetskim agencijama za privatizaciju, u daljem tekstu Agencija za privatizaciju FBiH i Agencija za privatizaciju RS.

ter.⁴⁵⁾

Međutim, dešavanja na ovim prostorima su ne samo zaustavila taj proces već i otvorila mnoga druga pitanja načina rješavanja tranzicije u postkomunističkim sistemima bivše Jugoslavije, za koje se ispostavilo da predstavlja veoma težak proces. Proglašenjem nezavisnosti, R BiH je nastavila državno-pravni kontinuitet kao pravna sljednica SFRJ, odnosno SRBiH. Upravo će ovo biti presudan moment kod očuvanja teritorijalne neovisnosti suverenosti i nezavisnosti.⁴⁶⁾ Društvena imovina SRBiH proglašenjem neovisnosti po pravu sljedništva prelazi u vlasništvo međunarodno priznate države RBiH koja je bila jedini legitimni titular nad državnom imovinom.⁴⁷⁾ Nepostojanje zakonske regulative *lex specialis* koja je trebala pravno zaštititi državnu imovinu, predstavljat će problem iznalaska načina za rješavanje pravnog statusa državne imovine. Sam čin međunarodno pravnog priznanja istovremeno je podrazumijevao da država ima apsolutnu pravnu jurisdikciju nad teritorijem koji joj pripada, odnosno vrijeme od kada se državna imovina vezuje za BiH jeste dan proglašenja nezavisnosti što je potvrdio svojevremeno i ured Visokog predstavnika u izvještaju o popisu državne imovine.

Međunarodnopravno priznanje nezavisnosti, odnosno konstatiranje raspada Jugoslavije u svim republikama podrazumijevalo je nastavak državnosti država sljednica, ili preciznije, u pogledu imovinskih prava radi se o nasljeđivanju prava i obaveza između države prethodnice i države sljednice, nastavak kontinuiteta. Za upravljanje društvenom imovinom nije postojao neki utvrđeni plan, jer ova oblast samom transformacijom sa jednog modela upravljanja na drugi model koji je bio u suprotnosti sa ideologijom poimanja društvenog vlasništva, predstavljao je svojevrsnu novinu, pri čemu organi vlasti nisu bili u stanju nešto više učiniti uzimajući i druge probleme koji su opterećivali aktuelnu vlast. Zaštita društvene imovine dijelom je učinjena Zakonom o prometu nepokretnosti koji je dopunjen odredbama koje su zabranjivale promet određenim nekretninama u društvenom vlasništvu.⁴⁸⁾ Svrha zakonske izmjene je u zaštiti od otuđenja nekretnina koje su u državno, odnosno društveno vlasništvo prešle na osnovu određenih zakona, kojima je provedena nacionalizacija ili oduzimanje privatnog vlasništva, a koje

45) Bosna i Hercegovina kao potpisnica međunarodnih konvencija, ugovora i sporazuma, ima obavezu da uskladi domaće pozitivno zakonodavstvo sa međunarodnim, koje ima jaču pravnu snagu (imperativnog je karaktera). Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Dejtonski mirovni sporazum, Ugovor o pitanjima sukcesije bivše SFRJ, samo su neki od značaja za državnu imovinu Bosne i Hercegovine.

46) RBiH kao suverenu, nezavisnu i cjelovitu državu prva je priznala Bugarska još 15. januara 1992. godine, a evropska zajednica 6. aprila 1992. godine kada je na nju zvanično i otpočela agresija. Susjedna Hrvatska i SAD priznale su RBiH 7. aprila 1992. godine. Od tada BiH je priznalo više od 130 zemalja, od toga su 44 arapsko islamske, s kojima BiH održava pune diplomatske odnose, a u punopravno članstvo UN-a primljena je 22. maja 1992. godine. A. Muminović, "Od dislocucije Jugoslavije do međunarodnog priznanja BiH", <http://www.bljesak.info/content/view/full/19982/224/> (17. 01. 2014.).

47) Prema čl. 1. stav 1. Ustava Bosne i Hercegovine, koji glasi: "RBiH, čije je zvanično ime od sada "BiH", nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država, sa unutrašnjom strukturom modificiranom ovim Ustavom i postojećim međunarodno priznatim granicama

48) M. Povolakić, Transformacija stvarnog prava u BiH, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo 2009.35.

su trebale biti predmet restitucije.⁴⁹⁾

3.1. Sredstva društvene svojine

Sami način rješavanja pravnog statusa društvene imovine iziskuje navođenje kategorija imovinskih dobara koja čine društveno vlasništvo. Pravo svojine je u granicama zakona najšire pravo držanja, korišćenja i raspolaganja jednom stvari, koje se može isticati prema svim trećim licima.⁵⁰⁾ Postupak transformacije društvenog vlasništva u privatno provodi država kao opći nositelj društvenog vlasništva nadležan za transformaciju, prije svega kod donošenja zakona iz ove oblasti. Prema Zakonu o pretvorbi društvene svojine,⁵¹⁾ koji je donijela Skupština R BiH, utvrđeno je da BiH postaje nosilac prava svojine na imovini u društvenoj svojini, ali nije izvršena precizna formulacija koja imovinska prava mogu biti predmet društvene svojine, navedeni su samo određeni dijelovi imovine na kojima se izričito zabranjuje pravo raspolaganja Federaciji BiH.

Za razliku od Republike BiH, sredstva u svojini, npr. Republike Srbije čiji je ona titular, zaštićena su zakonom koji navodi koja imovinska prava mogu biti predmet državne svojine Republike Srbije.⁵²⁾ Promjena vlasništva provodila se pretvorbom društvenopravnih osoba u vlasničkopravne subjekte, odnosno pretvorba stvarnih prava na stvar u društvenom vlasništvu u pravo vlasništva njihovih ovlaštenika ili u pravo vlasništva države BiH, njenih entiteta RS, BiH i FBiH – jedinica lokalne samouprave kantona, općina, ali i obavezom provođenja restitucije i denacionalizacije ranijim vlasnicima imovine, pomenutih nivoa vlasti. Knjiženje državne imovine imperativ je za BiH ili nastavak kontinuiteta države na imovini koja joj pripada u skladu sa modificiranom ustavnom strukturom. Ukoliko je Ustavom zagaraniran kontinuitet BiH, Ustav je jamac i kontinuitetu državne imovine, u protivnom imamo fikciju državnosti na papiru de facto, ali ne i de iure. Osnovni pravni učinak upisivanja stvarnih prava na nekretninama, obaveznih prava na nekretninama, ličnim odnosima nositelja tih prava, odnosno pravnih činjenica jeste publikacija određenih ličnih odnosa kojima se daje vanjska vidljivost tim pravima koja ukazuju ili utječu na pravno stanje na nekretnina i mogućnost raspolaganja pravima na nekretninama.

4. Status državne imovine BiH - državno vlasništvo

Svako politički organizirano društvo manifestira se kroz postojanje države, iz čega proizilazi prirodno pravo države da posjeduje imovinu i njome raspolaže. Problem određivanja titulara na društvenom vlasništvu bivše SFRJ predstavlja jedno od rudimentarnih pitanja više političkog nego pravnog karaktera za BiH. Imovina koja se u SFRJ vodila kao društveno vlasništvo nakon disolucije postala je vlasništvo država sljednica na čijem se teritoriju ta imovina nalazi. Kao jedan

49) *Ibid.*

50) O. Stanković - M. Orlić, *Stvarno pravo*, Beograd 1986. 88.

51) Čl. 1 stav od 1 do 5, Zakona o pretvorbi društvene svojine, Sl.list RBiH br.33/94.

52) Zakon o javnoj svojini - ZJS, RS, Sl.glasnik RS, br.72/11.

od načina, derivativno sticanje postoji kad neko "izvodi svoje pravo iz prava svoga prethodnika", a originarno kad vlasnik "ne izvodi pravo iz prava prethodnika nego iz drugih pravnih činjenica."⁵³⁾ "Njegovo pravo je originarno jer se osniva na izvornim, samostalnim pravnim činjenicama, a ne na onima na kojima se osniva pravo prethodnog vlasnika"⁵⁴⁾

Derivativni način stjecanja državne imovine BiH kao sljednik izvodi iz prava svog prethodnika, u ovom slučaju to je SRBiH, drugim riječima - kontinuitet državnosti podrazumijeva i kontinuitet imovine i imovinskih prava. Država kao zakonski sljednik ima obavezu uređivanja statusa državne imovine u skladu sa njenom modificiranom ustavnom strukturom, što se potvrđuje kroz samo pravo sljedovanja na međunarodnom nivou. Države potpisnice Dejtonskog mirovnog sporazuma ujedno su garant državne imovine što znači da je, pored Sporazuma o pitanjima sukcesije, na snazi još jedan akt međunarodnog karaktera. Unutrašnjim državnim uređenjem BiH nastalim nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma 1995⁵⁵⁾, država BiH se sastoji od dva entiteta, ima svoje nadležnosti i priznaje se kontinuitet između SRBiH i BiH.⁵⁶⁾ Razlučivanje državnog kapitala u preduzećima i ostale državne imovine koja je bila izuzeta iz pravnog prometa imovine izvršeno je okvirnim zakonom o privatizaciji preduzeća i banaka u BiH.⁵⁷⁾ Neriješenim pravnim statusom državne imovine nastaje pravni vakuum za moguće zloupotrebe i neovlašteno raspolaganje imovinom u državnom vlasništvu te je neophodno donošenje propisa kojim bi se ta imovina stavila pod pravnu zaštitu. Otklanjanje sličnih pojava zloupotrebe državne imovine spriječeno je nametanjem Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom, nametnutog od strane Visokog predstavnika za BiH.⁵⁸⁾ U nedostatku adekvatnih zakonskih rješenja po pitanju državne imovine problem se pokušao dijelom riješiti formiranjem Komisije za državnu imovinu⁵⁹⁾ na nivou BiH, čiji je primarni cilj, prije svega, izrada kriterija za utvrđivanje državne imovine i izrada nacрта zakona o državnoj imovini. Kompleksnost problema pokazala se u toku samog rada komisije, koja nije uspjela ponuditi rješenje prihvatljivo članovima komisije, tako da od rada ove komisije neke značajnije koristi i nije bilo. Pored ovog osnovnog zadatka, zbog kojeg je i osnovana komisija, druga namjena je bila razmatranje

53) O. Stanković – M. Orlić, *Stvarno pravo*, Beograd 1986.godine, 194-195. P. Klarić - M. Vedriš, *Gradansko pravo*, Narodne novine, Zagreb 1996, 171.

54) O. Stanković - M. Orlić, *Stvarno pravo*, Beograd 1986. 195.

55) Dejtonski sporazum, formalno nazvan „Opći okvirni sporazum za mir u BiH“ dogovoren je u Dejtonu 25.novembra 1995. godine, a potpisan 14.decembra 1995. godine u Parizu.

56) Vidjeti više u Steiner-Ademović, *Ustav Bosne i Hercegovine komentar*, Fondacija Konrad Adenauer e.v. program pravna država/Jugoistočna Evropa Sarajevo, 2010, 100 i dalje.

57) Sl. glasnik BiH, br. 14/98, ovim zakonom nadležnost za privatizaciju državnog kapitala u preduzećima i bankama prenijeta je na entitete s tim da prihodi ostvareni privatizacijom također njima pripadaju. Pored državnog kapitala u preduzećima privatizacijom su obuhvaćeni i državni stanovi, odnosno izgrađeno građevinsko zemljište.

58) Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Sl. glasnik BiH, br.18/05, 29/06, 85/06, 32/07, 41/07, 74/07, 99/07 i 58/08.

59) Komisija za državnu imovinu osnovana je na temelju Odluke Vijeća ministara BiH, V.M. br. 305/04, a objavljena u Sl. glasniku BiH, br.10/05, 18/05, 69/05, 70/05.

i izuzimanje od zabrane raspolaganja određenom državnom imovinom, odnosno dodijeljivanje državne imovine za potrebe od državnog značaja. Ovaj zakon je u više navrata produžavan sa istim ciljem zaštite državne imovine od neovlaštenog raspolaganja trećih lica. Posljednji put rok važenja zabrane bio je tačno vremenski određen i produžen do 30. juna 2008. godine. Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom je 25. juna 2008. izmijenjen osmi put i produžen je rok ad Kalendas Graecas do “potvrđivanja prihvatljivog i održivog rješenja raspodjele državne imovine između države BiH i drugih nivoa vlasti od strane Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira ili dok Visoki predstavnik drugačije ne odluči”,⁶⁰⁾ čime je državna imovina bila izuzeta iz prometa i nalazila se pod zaštitom do donošenja zakonskog rješenja na nivou BiH. Postupak za izuzimanje od zabrane raspolaganja državnom imovinom povjeren je komisiji Vijeća ministara BiH koja će, ispostaviti će se, imati kontraproduktivno dejstvo, jer aktuelne vlasti u nemogućnosti ostvarivanja određenih prava povodom raspolaganja državnim zemljištem, a kao način da se zaobiđe pravno dejstvo zabrane, koriste komisiju koja razmatra upućene zahtjeve, što je naravno više politički instruisano nego što se radi o interesima jedne suverene države. Štetnost rada komisije za državnu imovinu BiH kulminirala je pokušajem donošenja Odluke o izuzimanju od zabrane raspolaganja nepunih 11 hektara državnog zemljišta, za potrebe Vlade RS kod izgradnje spomen obilježja na Zlatištu, što je naišlo na žestoke osude Visokog predstavnika,⁶¹⁾ uz upozorenje da je „riješen da ovo pitanje detaljnije prouči“ te najavio mogućnost dopune odluke OHR-a, o državnoj imovini kako bi se zaštitili interesi države dok Parlament BiH ne donese odluku u skladu sa stavom Ustavnog suda BiH.⁶²⁾ Široka oblast državne imovine bez kvalitetnijih mehanizama zaštite ostavlja prostora za moguće zloupotrebe i neovlašteno raspolaganje i upravljanje imovinom u vlasništvu države, što dodatno pogoršava lošu reputaciju države u međunarodnim okvirima. Državna imovina, bez obzira na titulara prava vlasništva nad tom imovinom, predstavlja imovinu svih građana i čini vrlo značajan resurs države, a od načina rješavanja ovog pitanja mnogo zavisi i dalja perspektiva BiH. Da bi se otklonile nedoumice o nemogućnosti popisa državne imovine na cijelom državnom području izvršen je tehnički popis državne imovine koji je obavio tim OHR-a,⁶³⁾ koji ne samo da nije kvalitetan i da je površan, nego se njime derogiraju pojedine kategorije državne imovine koje se uopće nisu našle na tom popisu, dok u drugim slučajevima na popisu se nalazi imovina u vlasništvu savjesnih držaoca. Popis je vršen na imovini na kojoj je na dan 31. decembra 1991. pravo raspolaganja ili upravljanja imala bivša SR BiH, odnosno na imovini koja je na temelju Sporazuma o pitanjima sukcesije bivše SFRJ prenesena na BiH. Koristeći autoritet za ulazak u pojedine

60) M. Povlakić, Transformacija stvarnog prava u BiH, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo 57.

61) Incko poništava odluku o dodjeli državne imovine, *Dnevni avaz*, nedjelja 25. novembar 2012, 9.

62) *Ibid.*

63) Odluka o popisu imovine unutar i izvan BiH, u čl. 3. stav 1. koji glasi „popis nepokretne imovine poslužit će kao osnov kako bi se osiguralo da svaka razina vlasti u BiH posjeduje imovinu neophodnu za vršenje svojih ustavnih i zakonskih ovlaštenja“.

zemljišno-knjižne urede tim OHR-a prikupljao je zemljišno-knjižne izvratke na osnovu kojih je locirao koja imovina pripada državi. Predmetni popis potvrđuje činjenicu da legalnim putem nije bilo moguće izvršiti popis državne imovine od strane domaćih institucija unutar same BiH. Razlozi konfuznog stanja državne imovine su odraz nepostojanja političke volje predstavnika entiteta da predaju državi što je njeno. Neosporno je da entiteti posjeduju svoju imovinu neophodnu za funkcioniranje vlastitih institucija, ali isto tako BiH kao država mora imati imovinu koja se nalazi rasprostranjenana cijelom njenom teritorijom, potrebnu za funkcioniranje državnih institucija i ispunjavanje međunarodnih obaveza i ugovora kojih je potpisnik. Primat na državnom vlasništvu imanentan je BiH, jer pravo na imovinu crpi iz prava svog prethodnika, koji svojinu prenosi na svog sljednika sa svim teretima i ograničenjima.⁶⁴⁾ Pitanje vlasništva nad državnom imovinom u osnovi je pravno formulirano jer i općine, kantoni, entiteti jesu dio države koja je međunarodno pravni subjekt. Na stvari u vlasništvu države i drugih osoba javnog prava primjenjuju se ista pravila kao i za stvari fizičkih osoba i pravnih osoba privatnog prava, osim ako zakonom nije što drugo određeno,⁶⁵⁾ što je dobra osnova za zaštitu državne imovine. Osim toga, pravo države BiH da regulira pitanje državne imovine proizlazi i iz odredbe člana IV/4.e) Ustava BiH. Naime, ukoliko se imaju u vidu svi prethodni zaključci, prvenstveno da država BiH ima pravo nastaviti regulirati državnu imovinu, odnosno da je titular državne imovine, a da odredbe člana IV/4.e) Ustava BiH propisuju nadležnost Parlamentarne skupštine u ostalim pitanja koja su potrebna za provođenje dužnosti države, a da državna imovina reflektira državnost, suverenitet i teritorijalni integritet BiH, nedvojbeno je da navedena odredba daje ovlaštenja državi BiH, odnosno Parlamentarnoj skupštini da regulira pitanje državne imovine. Prema tome, ovdje se radi o isključivoj nadležnosti BiH koja proizlazi iz čl. I/1, III/3.b) i IV/4.e) Ustava BiH.⁶⁶⁾ Državna imovina, ukoliko ne služi za potrebe BiH, po pravu prvenstva pripada općini, odnosno kantonu, entitetu na čijem se području nalazi, sa ciljem domaćinskog upravljanja u interesu svih građana. Posljedica nemogućnosti provođenja općedržavnih ciljeva manifestira se kod ograničavanja jedinica lokalne samouprave za izgradnju objekata od državnog interesa, za primjer imamo porast kriminala na ulicama uz nemogućnost za obezbijedenje smještajnih kapaciteta u kaznenim ustanovama i sklanjanjem izgrednika na za to predviđena mjesta. Kod postojanja državnog interesa, niži nivoi vlasti trebaju poslužiti kao korektor u pronalasku adekvatnih rješenja, ali ne i da svojim odlukama doprinose sprječavanju realizacije obaveza BiH.

64) O. Stanković - M. Orlić, *Stvarno pravo*, Beograd 1986. 197.

65) T. Josipović, "Stvari u vlasništvu države i drugih osoba javnog prava (javno vlasništvo)", Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (Zb. Pf. Sveuč. Rij.), Rijeka 22/2001.1.

66) Odluka Ustavnog suda BiH, br. U-1/11, od 13. jula 2012.godine.

ZAKLJUČAK

Historijsko pravni kontinuitet odražava jedan od elemenata državnosti BiH koji se pojavljuje uz prefiks države kao neodvojiva sastavnica državne imovine, što između ostalog jeste i posljedica državotvorne tradicije BiH. Pojavni oblici državne imovine datiraju unatrag više od stotinu godina i jasan su pokazatelj da se državna imovina vrlo značajno iskorištavala. Utvrđena pravila raspolaganja i upravljanja državnom imovinom u građansko-pravnom smislu jesu odraz uređenja ove oblasti i ona se manifestuju do današnjih dana, obzirom da imamo prisutne oblike evidentiranja državnih zemljišta koja se vode kao državni erar što sa ove vremenske distance ujedno znači da pravo državnog vlasništva nikada nije dolazilo u pitanje. Upotreba državne imovine BiH u skladu sa teritorijalnim suverenitetom i integritetom dovodi se u pitanje ponajprije zbog asimetrične Ustavne strukture gdje je država taoc politike. Iskorištavanje državne imovine najvećim dijelom se svodi na upravno-pravni aspekt, dok u građansko-pravnom smislu imamo tek sporadične slučajeve koje su odraz pritiska, a ne posljedica utvrđene strategije upravljanja državnom imovinom. Kontinuitet državnosti je jamac opstanka državne imovine, stoga negiranje vlasništva države nad vlastitom imovinom, zadire u elementarno pravo nepovredivosti privatnog vlasništva.

CONTINUITY OF THE STATE PROPERTY OF BiH

SUMMARY

More than twenty years have passed since the independence of BiH and almost seventeen years have passed since the signing of the Dayton Peace Accord but no end is in sight when it comes to the resolution of legal status of the BiH State property. The inherited system of social ownership showed all deficiencies and it is necessary to conduct re-composition of the concept of ownership over things owned by the State. The legal transactions - the privatisation of social ownership were partially unblocked by the privatisation of the State capital. The Entities, by disorganised taking over of the State property for their own needs, started usurping the State property and thus derogating from the State as an active subject in ownership-legal relations regarding the State property with no valid legal basis, except for being an integral part of BiH. Assigning a portion of the State property for the needs of Entities is required according to the Constitution. However, according to the Constitution, the State has supremacy over the State property when compared to any level authority. By signing the International Agreement on Succession Issues the successor states have recognised each other's continuity of ownership over the State property within their respective borders and that is the second in row agreement of international character, which qualifies the State as an active title holder of the State property and a signatory party to the agreements on international rights and obligations for which, *inter alia*, the State property may serve as a guarantee. Undefined legal situation relating to the right of disposal and right of managing the real property owned by the State leaves ample room for dilemmas as regards strengthening of legal protection, without taking into account the present bans on disposal issued by the High Representative for BiH. Undertaking concrete steps by domestic institutions both with regards to protection of the State property and acquiring financial gain from it will be postponed for some better times. The condition for access to the Euro-Atlantic integration processes is that BiH defines the legal status of the State-property which will improve the reputation of State on international level and attract foreign investments.

Key words: social ownership, State property, transformation of social ownership into State property, managing the State property.