

OSVRT NA NORMATIVNO UREĐENJE DRŽAVNE IMOVINE BOSNE I HERCEGOVINE

REVIEW ON NORMATIVE REGULATION OF STATE PROPERTY IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Sadeta Šopović

Pravni fakultet Univerziteta u Travniku

SAŽETAK

Tekst pod nazivom „Osvrt na normativno uređenje državne imovine Bosne i Hercegovine“ bavi se odnosom ustavne pozicije države u odnosu na niže nivoe vlasti u ovoj oblasti što se manifestuje kroz promet odnosno raspolaganje državnom imovinom od strane nižih nivoa vlasti. Rješavanje problematike pitanja uređenja državne imovine Bosne i Hercegovine upućuje na nužnost donošenja državnog zakona o imovini BiH.

Ključne riječi: državna imovina, ustavna pozicija države, nivoi vlasti, raspolaganje državnom imovinom, državni zakon.

Key words: State property, the constitutional position of the state, levels of government, management of state property, state law.

SUMMARY

The text entitled "Review of the legal organisation of the state property of Bosnia and Herzegovina", deals with the complex relationship between the constitutional position of the state in relation to the lower levels of government in this area. It manifests through turnover or disposal of state property by the lower levels of government. Solving the issues of organising the state property of Bosnia and Herzegovina indicates the necessity of making the property law on state level of BiH.

UVOD

Uređenje državne imovine Bosne i Hercegovine i danas predstavlja jedno veoma bitno neriješeno pitanje. Proglašenje nezavisnosti i međunarodno priznanje države Bosne i Hercegovine imalo je za posljedicu i otvaranje pitanja uređenja državne imovine. Pitanje uređenja državne imovine sa svojim raznovrsnim aspektima postaje aktuelno pravno i političko pitanje obzirom da nisu jasno postavljeni kriteriji na osnovu kojih bi se ustanovilo šta konstituše državnu imovinu. Analizirajući državnu imovinu uočavamo specifičnost pojma državnog/društvenog vlasništva nastalog u bivšoj SFRJ u odnosu na pojam državne imovine Bosne i Hercegovine.

U SFRJ Bosna i Hercegovina kao federalna jedinica je bila samo titular prava na društvenoj odnosno državnoj imovini a Bosna i Hercegovina kao država je titular prava vlasništva na državnoj imovini stečenoj na osnovu propisa SFRJ, odnosno propisa RRiH kao i međunarodnog ugovora sadržanog u odredbama Sporazuma o pitanjima sukcesije.⁴²

Diskusija o pokušaju normativnog uređenja državne imovine Bosne i Hercegovine ima za cilj da da kritički osvrt na donošenje i primjenu zakona i pojedinačnih akata na nižim nivoima vlasti i da se mora uvažiti način prenosa vlasništva po principu – *Nemo plus iuris ad alium transfere potest, quam ipse habet*.⁴³

⁴² „Službeni glasnik BiH“ – međunarodni ugovori, broj 10/01.

⁴³ Niko ne može na drugoga prenijeti više prava nego što sam ima.

STEČENA VLASNIČKA PRAVA NA IMOVINI BOSNE I HERCEGOVINE

Pravni sistem bivše socijalističke Jugoslavije prošao je kroz nekoliko faza. Vlasničko uređenje u SFRJ je bilo postavljeno tako da je sa jedne strane postojalo opštenarodno, državno i društveno vlasništvo a sa druge strane privatno vlasništvo.

Ustavnim amandmanima iz 1971 godine na Ustav SFRJ iz 1963 godine koncipiran je takozvani ne vlasnički koncept društvenog vlasništva odnosno svojine. Društveno vlasništvo je svoj pravni izraz imalo u Zakonu o udruženom radu. Njime je uspostavljen pravni institut u okviru društvenog vlasništva pod nazivom pravo raspolaganja, koji je bio pravni osnov i za promet društvenim sredstvima. Pravna priroda društvenog vlasništva se očitovala kroz sintagmu „svačija i ničija“ imovina.⁴⁴

U jugoslovenskom pravu državna svojina je postojala od 1918 do 1953. godine kada je pretvorena u društvenu svojinu.⁴⁵

U okviru koncepta društvenog vlasništva u SFRJ, određena imovinska prava su imale i tadašnje društveno-političke zajednice. Tu su spadali različiti nivoi vlasti: savezna država (Federacija), republike i pokrajine (feredalne jedinice), gradovi, općine i mjesne zajednice.

Način na koji se mogla steći državna odnosno društvena imovina se provodio kroz upravne mjere prenošenjem na upravljanje, korištenje i raspolaganje na takozvana društveno-pravna lica.

Upravne mjere su se provodile kroz upravne oblike: preuzimanjem imovine Kraljevine

Jugoslavije, eksproprijacijom, agrarnom reformom, komasacijom, arondacijom, nacionalizacijom i drugo.⁴⁶

U pravnom sistemu SFRJ eksproprijacija je bila jedan od načina sticanja opštenarodne imovine, utemeljena Ustavom FNRJ iz

1946. godine a 1947. godine donijet je prvi Zakon o eksproprijaciji a kasnije i podzakonski propisi koji su regulisali institut eksproprijacije.⁴⁷

Pod agrarnom reformom podrazumijevala se izmjena agrarnih odnosa od strane državne vlasti odnosno agrarno-politička mjera kojom se vršilo ponovna raspodjela zemljišnog vlasništva oduzimanjem velikih posjeda i viška zemljišta iznad zakonom utvrđenih granica.⁴⁸

Mjerom komasacije su se na nekom određenom području usitnjene ili razbacane zemljišne parcele grupisale u veće i pravilnije zemljišne parcele, privodeći obradi neobradive površine, pri čemu su se vršile i mjere oko uređenja površina, hidromelioracioni radovi, bez obzira dali je zemljište u privatnoj ili društvenoj svojini.⁴⁹

Navodeći ove načine sticanja imovine, odnosno postupke koji su se provodili u okviru koncepta državnog/društvenog vlasništva sa ciljem podruštvljavanja imovine i poredeći ih sa aktima nižih nivoa vlasti Bosne i Hercegovine što se odnosi i na Zakon o pretvorbi društvenog u državnu svojinu koji imaju za cilj „podržavljenje“ imovine, vode zaključku da im je zajedničko „negacija stećenih prava“.

Podsjećanja radi, Badinterova komisija je u svom mišljenju broj 14 istakla „prilikom utvrđivanja imovine bivše SFRJ potrebno se pozvati na njeno interno (unutrašnje) pravo na dan sukcesije država, a naročito na Ustav iz 1974. godine“.⁵⁰

Ovim mišljenjem komisija je zaštitila stečena prava društveno-pravnih lica u okviru koncepta društvenog/državnog vlasništva bivše SFRJ.

Proglašenjem državne nezavisnosti u Bosni i Hercegovini postavilo se pitanje pretvaranja društvenog vlasništva u državno vlasništvo sa ciljem upisa u zemljišne knjige u korist Bosne i Hercegovine kao titulara prava vlasništva, što je imalo za

⁴⁴ Kreča, 1994, str. 38.

⁴⁵ Gnjatović, 1994, str. 81.

⁴⁶ Jusufbašić, 2011, str. 4 -5.

⁴⁷ Pašić-Vesković, 1988, str. 35.

⁴⁸ Ibid, str. 737.

⁴⁹ Pašić-Vesković, 1988, str. 363.

⁵⁰ Mišljenje Arbitražne komisije, 1-15.

posljedicu osporavanje prava od strane nižih nivoa vlasti.

Ignorišući činjenicu da je država Bosna i Hercegovina titular prava vlasništva na imovini, entiteti su kroz donošenje pojedinačnih akata prometovali i koristili državnu imovinu Bosne i Hercegovine a da za to nisu imali pravo.

Budući da države svojim unutrašnjim zakonodavstvom određuju državnu imovinu u skladu sa svojim političko-ekonomskim sistemom u Bosni i Hercegovini se javlja problematika donošenja zakona na novou entiteta koje karakteriše: neujednačenost, različito tumačenje i primjena sa ciljem da se omogući promet ali i uzurpacija državne imovine a da pri tome ne poštuju institut stečenih prava.

Institut stečenih prava upućuje na pitanja vezana za privatno-pravne obligacije države, usko povezana sa problemom sukcesije državne imovine.⁵¹

Stečena prava su prava za koja se u teoriji prava smatra da ne mogu biti derogirana, ograničavana ili ostavljena bez pravne zaštite zbog pravnih promjena koje su nastupile poslije nastanka tog prava. Izraz stečena prava tvorevina je unutrašnjeg državnog prava koje određuje sudbinu subjektivnih prava koja su stečena po jednom zakonu ili poretku nakon što se zakon ili poredak promijeni.

U pravnoj teoriji su se iskristalizovala tri značenja opšteg pojma stečenih prava. Po prvom značenju, stečeno pravo je ono pravo koje je nastalo voljom njegovog imaoaca (najčešće ugovorom). Po drugom značenju stečeno pravo postoji kod takozvanih okončanih pravnih situacija, što znači nastupanje svih pravnih činjenica za sticanje određenog prava. Treće značenje uzima za obzir elemente prvog i drugog, pa stečeno pravo postoji kad je pravo nastalo voljom imaoaca uz uslov da je pravna situacija okončana. Praktični značaj ovih pitanja dolazi do izražaja kod takozvanih retroaktivnosti zakona i slučajevima kada dođe do sukcesije država.

Opšte je pravilo da novodonesena norma ne smije dirati u stečena prava niti to može činiti država sukcesor novouspostavljenim pravnim poretkom.

Stečena prava predstavljaju uslov za egzistenciju svakog razumnog pravnog poretka jer učestvuju u čuvanju društvenog, političkog i ekonomskog poretka države.

Međunarodna praksa je vremenom iskristalisala pravila u očuvanju i zaštiti stečenih prava. Zaštita obuhvata privatna i javna prava ali i prava mješovitog karaktera.

Pravilima država predhodnica određuje propise sticanja prava, a međunarodno pravo definiše koja prava trebaju da budu zaštićena.

Da bi neka od prava bila zaštićena potrebno je da budu konstituisana. Konstituisana stečena prava po pravu jedne države moraju ostati na snazi u drugoj državi nastupanjem sukcesije.

Potreba donošenja materijalnih propisa koji bi doveli do transformacije stvarnih prava iz koncepta državnog/društvenog vlasništva (transformacija

korištenja, upravljanja, raspolaganja na zemljištu u pravo vlasništva) u koncept stvarnih prava savremenog kontinentalno-evropskog pravnog kruga bi sigurno vodilo ka rješenju ovog pitanja.

Još uvijek odnos nižih nivoa vlasti prema državnoj imovini kroz donošenje propisa koji su omogućili prometovanje državnom imovinom na način prodaje odnosno dodjele građevinskog zemljišta, prodaje društvenih stanova, privatizacije banaka, preduzeća i slično, upućuje na postojanje unutrašnjeg diskontinuiteta pravnog poretka Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine i države Bosne i Hercegovine.

⁵¹ Petrović, 1995, str. 10.

ZAKLJUČAK

Nije na odmet konstatovati da Bosna i Hercegovina kao država treba imati svoju imovinu jer samim tim ostvaruje pravni subjektivitet. To još uvijek nije tako zbog neusaglašenih stavova političkih subjekata. Da bi se izbjegle odnosno spriječile posljedice da država BiH ostane bez imovine kao i da bi se spriječilo da se propisi nižih nivoa vlasti legalizuju, ukazuje se nužna potreba uređenja ovog bitnog pitanja na način preciznog definisanja državne imovine.

Donošenje i implementiranje zakon o državnoj imovini na državnom nivou bi značilo upravljanje i raspolaganje imovinom od strane višeg nivoa vlasti a ne obrnuto. Donošenje i drugih zakona na nivo države koji su vezani sa ovom tematikom kao : zakon o restituciji, zakon o stavnim pravima, zakon o građevinskom zemljištu, zakon o koncesijama, javnim dobrima i dr.

Polazeći od stava da je BiH pravna osoba javnog prava odnosno polazeći od analize imovine BiH, odnosno državne imovine u užem smislu, jer epitet „državna upućuje na javnopravnog subjekta – državu (državna imovina je vlasništvo BiH koje različito od pojma državnog/društvenog vlasništva nastalog u SFRJ)⁵² i da su njena vlasnička prava dio pravila općeg međunarodnog prava može se konstatovati da je BiH kao država stekla imovinu po osnovu odredaba Sporazuma o pitanjima sukcesije ali i po odredbama propisa koji su bili na snazi za vrijeme SFRJ, iz čega proizilazi njeno pravo na upis u zemljišne knjige kao vlasnika imovine koja joj pripada, odnosno to je njeno stečeno pravo i to bi trebalo poštovati.

LITERATURA

- [1] „Službeni glasnik BiH“ : međunarodni ugovori, broj 10/01.
- [2] M Kreča : Nasljeđe i nasljednici Jugoslavije, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd, 1994.
- [3] D.Gnjatović: Pojam državne svojine u jugoslovenskom slučaju-Zbornik radova:“Nasljeđe i nasljednici Jugoslavije“, str 81-96, Beograd, 1994.
- [4] E.Jusufbašić : Pravno sljedništvo na imovini BIH, ZIPS, br.20, Privredna štampa - Sarajevo, str. 1-12, novembar 2011.
- [5] H.Pašić, B.Vesković : Zbirka propisa o nekretninama, Novinsko izdavačka organizacija – Službeni list SRBIH, Sarajevo, 1988.
- [6] en.wikipedia .org/.../Arbitration - Commission -of....
- [7] Arbitražna komisija Mirovne konferencije o Jugoslaviji, 15.11.2013.
- [8] U radu korišten zvanični prevod na b/h jezik Evropske komisije – Mišljenje Arbitražne komisije br. 1 -15 Izvor službena arhiva Ministarstva finansija i trezora BIH, odnosno Direkcije za poslove državne sukcesije – RBIH.
- [9] S.Perović :“Pravda i stečena prava“- Pravno filozofske rasprave, str.9-44, Beograd, 1995.

⁵² Jusufbašić, 2011, str. 1.