

Emir Mehmedović\*

## **Državna imovina u Bosni i Hercegovini: državno ili entitetsko vlasništvo – javnopravni pogled**

Sadržaj

1. Uvod
2. Definicija državne imovine
3. Komisija za državnu imovinu
4. Zakoni o zabrani raspolaganja državnim imovinom
5. Popis državne imovine
6. Stavovi po pitanju rješavanja državne imovine
7. Zakon o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji RS i pod zabranom je raspolaganja
8. Zaključak

### **1. Uvod**

Iako pitanje uređenja prava vlasništva nad pokretnom i nepokretnom imovinom prvenstveno spada u sferu stvarnog, a samim tim i građanskog, odnosno privatnog prava, regulisanju prava vlasništva nad državnim imovinom može se pristupiti i sa aspekta javnog prava. Ovo opće pravilo je u slučaju Bosne i Hercegovine (BiH) još izrazitije.

U nastavku će se pokazati šta se podrazumijeva pod „problemom državne imovine“ u BiH, kakav je status te imovine, predočiće se aktivnosti poduzete na rješavanju statusa ove imovine, iznijet će se neki od temeljnih argumenata o njenom statusu i stav o predloženim rješenjima. Na osnovu toga će se utvrditi pravni aspekti i priroda navedenog problema, i razmotriti će se modaliteti njegovog rješavanja.

Od sticanja nezavisnosti BiH do danas, razni nivoi vlasti donosili su pravne akte, različite pravne snage, kojima je na određeni način, u različitim obimima i sa različitim ciljevima, regulisan status imovine koja se naziva državnim. Najznačajniji među njima su zakoni o pretvorbi društvene imovine u državnu RBiH<sup>1</sup> i RS<sup>2</sup>, zatim, nakon stupanja na snagu Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH, Okvirni zakon o privatizaciji preduzeća i banaka u BiH<sup>3</sup>, te Zakon o namjeni i

---

\* Autor je diplomirani pravnik, državni službenik u Ministarstvu pravde BiH i saradnik FCJP.

<sup>1</sup> Zakon o pretvorbi društvenog vlasništva, Sl. list RBiH, br. 33/94.

<sup>2</sup> Zakon o prenosu sredstava društvene u državnu svojinu, Sl. gl. RS, br. 4/93, 9/95, 8/96, 20/98 i 74/07 – Autentično tumačenje.

<sup>3</sup> Sl. gl. BiH, br. 14/98 i 14/00.

korištenju dijela imovine koju je BiH dobila na osnovu Sporazuma o sukcesiji<sup>4</sup>. Pored navedenih domaćih pravnih propisa, za uređenje pitanja vlasništva nad državnom imovinom u BiH je značajan i Sporazum o pitanjima sukcesije<sup>5</sup>, koji kao multilateralni međunarodni sporazum reguliše raspodjelu imovine, prava i obaveza bivše SFRJ.

Pored velikog broja propisa koji iz različitih perspektiva uređuju status državne imovine, do danas u Bosni i Hercegovini pitanje njenog statusa nije do kraja razriješeno, niti je usaglašeno kome ta (državna) imovina pripada. Takvo stanje uzrokuje pravne sporove i pravnu nesigurnost, ali i političke napetosti i tenzije. Stoga je uređenje statusa državne imovine jedno od pitanja koje se svrstava u red značajnijih društvenih pitanja u BiH. To dodatno potvrđuje i činjenica da je status imovine prvi od pet uslova za transformaciju Ureda visokog predstavnika (OHR) u Ured specijalnog predstavnika EU (EUSR).

Iako je odredbama oba zakona o pretvorbi društvene imovine<sup>6</sup> dotadašnje društveno vlasništvo preimenovano u državno vlasništvo, to nije dovelo državu BiH u poziciju da kao država vrši vlasnička prava nad ovom imovinom<sup>7</sup>. Naprotiv, Narodna skupština RS je 18. Jula 2007. godine autentičnim tumačenjem člana 3. Zakona o prenosu sredstava društvene u državnu svojinu utvrdila da se svojina, koja je postala državna na osnovu člana 3. Zakona o prenosu sredstava društvene u državnu svojinu, upisuje u zemljišnim knjigama kao svojina RS, a zemljišnoknjižne kancelarije pri osnovnim sudovima će po službenoj dužnosti nekretnine iz prethodnog stava knjižiti u korist RS. Naime, navedeno vlasništvo je označeno kao državno, ali nije utvrđen titular tog vlasništva. Tako su vlasnička prava nad njim u ratnom i poratnom vremenu vršili različiti nivoi vlasti, kako državni – Republika Bosna i Hercegovina (RBiH), a kasnije i BiH, tako i entitetski – Republika Srpska (RS) i Federacija Bosne i Hercegovine (FBiH), zatim Brčko Distrikt BiH (BDBiH), kantoni, gradovi i općine. U pravilu, vlasnička prava nad državnom imovinom su vršena na osnovu teritorijalnog principa, odnosno prema mjestu na kojem se nalazila određena, prije svega, nepokretna državna imovina<sup>8</sup>.

U cilju utvrđivanja statusa i konačnog regulisanja pitanja državne imovine koja je, u različitim okolnostima i na različitim teritorijama, imala različitu sudbinu, Vijeće ministara BiH, a nakon toga i OHR su, krajem 2004, odnosno početkom 2005. godine, poduzeli aktivnosti na konačnom uređenju ovog pitanja. Visoki predstavnik je donio zakone kojima je privremeno zabranjeno raspolaganje određenim dijelom državne imovine, te podržao aktivnosti Vijeća ministara, koje je iniciralo donošenje propisa o raspodjeli državne imovine, za čiju je pripremu zadužilo Komisiju za državnu imovinu, kao stručno tijelo.

Iako je zadatak Komisije za državnu imovinu bio da utvrdi kriterije za raspodjelu i pokretne i nepokretne državne imovine, fokus rada same Komisije je bio na nepokretnoj imovini. Dva su osnovna razloga za ovakav pristup. *Prvi* je uglavnom političke prirode, a odnosi se na dovođenje u vezu utvrđivanja i raspodjele nepokretne državne imovine sa ustavnim uređenjem i daljim

---

<sup>4</sup> Zakon o raspodjeli, namjeni i korištenju dijela imovine koju je Bosna i Hercegovina dobila na osnovu Sporazuma o sukcesiji, Sl. gl. BiH, br. 11/02.

<sup>5</sup> Sl. gl. BiH – Međunarodni ugovori, br. 10/01.

<sup>6</sup> Usp. bilj. 1 i 2.

<sup>7</sup> M. Povlakić, *Transformacija stvarnog prava u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo 2009, s. 55.

<sup>8</sup> Povlakić, (bilj.7), s. 55.

razvojem BiH kao države, a *drugi* razlog je čisto praktične prirode i tiče se činjenice da je najveći dio pokretne imovine već utrošen ili raspodijeljen<sup>9</sup>.

## 2. Definicija državne imovine

Prije svega se mora utvrditi šta se podrazumijeva pod pojmom državne imovine. Definicija „državne imovine“<sup>10</sup> data je Odlukom o formiranju Komisije za državnu imovinu iz 2004. godine i ona obuhvata slijedeću imovinu:

a) imovinu, koja se sastoji od pokretnih i nepokretnih stvari, novčanih sredstava i potraživanja novčanih sredstava i stvari, koja pripada državi BiH na osnovu Sporazuma o pitanjima sukcesije, bez obzira da li se, na dan donošenja ove odluke, smatra vlasništvom ili posjedom, ili je upisana kao imovina bilo kojeg nivoa vlasti ili javne organizacije u BiH i bez obzira da li je tom imovinom, u periodu od prestanka postojanja Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ), na bilo koji način ili u bilo kojem obliku raspolagalo neko pravno lice ili organ javnog ili privatnog karaktera, ili

b) imovinu, koja se sastoji od pokretnih i nepokretnih stvari, novčanih sredstava i potraživanja novčanih sredstava i stvari, na koje je pravo raspolaganja i upravljanja imala bivša Socijalistička Republika Bosna i Hercegovina (SRBiH) i bilo koji od njenih organa prije 31. decembra 1991. god, bez obzira da li se ta imovina, na dan donošenja ove odluke, smatra vlasništvom ili posjedom, ili je upisana kao imovina bilo kojeg nivoa vlasti uspostavljenog Ustavom BiH ili bilo kojeg drugog nivoa vlasti ili javne organizacije ili organa u BiH i bez obzira da li je tom imovinom, u periodu od prestanka postojanja SRBiH, na bilo koji način ili u bilo kojem obliku raspolagalo neko pravno lice ili organ javnog ili privatnog karaktera; ili

c) svaku druga imovinu za koju Komisija utvrdi, nakon što izvrši analizu katastra, zemljišnih knjiga i drugih javnih knjiga, da ulazi u podjelu iz tačke a) stava 1. člana 3. ove odluke.

Dakle, u skladu sa datom definicijom pod „državnom imovinom“ se ne podrazumijeva cjelokupna državna imovina, nego prvenstveno (1) ona imovina koju je BiH stekla na osnovu Sporazuma o sukcesiji SFRJ i (2) imovina na koju je vlasnička prava polagala SRBiH ili njeni organi prije 31. decembra 1991. godine. Treba napomenuti da ovom definicijom nije obuhvaćena ona imovina koju su SRBiH, a kasnije RBiH i BiH, stekle nakon 31. decembra 1991. godine, a koja nije stečena po osnovu Sporazuma o sukcesiji SFRJ. Time određeni dio, i pokretne i nepokretne imovine, na kojem BiH ima pravo vlasništva ne potpada pod ovu definiciju državne imovine. Tu se prije svega misli na imovinu diplomatsko-konzularnih predstavništava u

---

<sup>9</sup> Zakon o raspodjeli, namjeni i korištenju dijela imovine koju je Bosna i Hercegovina dobila na osnovu Sporazuma o sukcesiji, Sl. gl. BiH, br. 11/02, koji je definirao raspodjelu dijela sredstava bivše SFRJ koja su pripala Bosni i Hercegovini, a koja su se nalazila u Banci za međunarodna poravnanja u Baselu, u ukupnom iznosu od 156.011.373,15 KM, pri čemu je Bosni i Hercegovini pripalo 46.011.373,15 KM ili 29,49 % (od čega 26.364.456,87 KM na ime prijenosa dionica Bosne i Hercegovine iz Banke za međunarodna poravnanja u Baselu na Centralnu banku Bosne i Hercegovine, te 19.646.916,28 KM za Budžet institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine, te za izmirenje međunarodnih obaveza, troškova procesa sukcesije i obaveza institucija Bosne i Hercegovine), a entitetima: Federaciji BiH 71.500.000,00 KM ili 45,83 % i Republici Srpskoj 38.500.000,00 ili 24,68 %.

<sup>10</sup> Navedenu definiciju, iako je jasno da obuhvata samo dio imovine u državnom vlasništvu, su prihvatili svi relevantni faktori koji su se bavili ovim pitanjem, OHR, Komisija za državnu imovinu i NSRS.

inostranstvu, koju su RBiH i BiH kupile, sagradile ili dobile, zatim nekretnine kupljene ili sagrađene za potrebe institucija BiH, te od pokretne imovine, vozila, tehnička-oprema i drugo. Istina, tačkom c) člana 3. Odluke o formiranju Komisije za državnu imovinu propisano da se pod državnim imovinom podrazumijeva i druga imovina za koju Komisija za državnu imovinu utvrdi da je imovina koja može biti predmet raspodjele<sup>11</sup>, međutim ova tačka, koja definiše drugu državnu imovinu, kroz ostale propise iz ove oblasti nije dalje razrađivana. Naime, zakoni o zabrani raspolaganja državnim imovinom, kao i sve odluke koje se tiču državne imovine su preuzeli navedenu definiciju, osim tačke tačke c).

Ukoliko se prihvati kao takva definicija državne imovine utvrđena Odlukom, vidi se da je ona uglavnom jasna. Izuzetak je dio koji se tiče pitanja, koji se sve organi podrazumijevaju pod organima SRBiH<sup>12</sup>.

Prema jednom mišljenju, pod organima SRBiH se podrazumijevaju bivši republički sekretarijati i drugi organi uprave (direkcije, agencije i sl), koji su imali vlasnička prava nad određenom imovinom. Prema drugom mišljenju, koje je prihvatio i OHR-ov tim za popis državne imovine<sup>13</sup>, pod organima SRBiH se podrazumijevaju i bivše društveno-političke organizacije (DPO), a prije svih Savez komunista (SKBiH) i Savez samostalnih sindikata (SSSBiH). Prema ovom mišljenju, imovina ovih subjekata sticana je (dijelom) iz državnih sredstava, bilo republičkih ili saveznih, te se u tom smislu i navedena imovina treba smatrati državnim imovinom u smislu Odluke i zakonâ o zabrani raspolaganja državnim imovinom.

Analizirajući navedenu tezu treba napomenuti da je imovina navedenih subjekata, koji nikada nisu bili, niti su to mogli biti, organi SRBiH, pored davanja od strane države sticana i na osnovu članarina i drugih vlastitih sredstava, tako da ovome pitanju treba pristupati izuzetno oprezno kako ne bi došlo do povrede vlasničkih prava navedenih subjekata, odnosno njihovih pravnih slijednika. Npr. iako je činjenica da je najveći broj punoljetnih građana bio članovima SKBiH, a najveći broj zaposlenih članovima SSSBiH, članstvo u ovim DPO-ima nije bilo obligatorno. Samim time što je postojala dobrovoljnost članstva (ne ulazeći u razmatranje faktičkih eventualnih prednosti i nedostataka takvog članstva), sva članarina i druga dobrovoljna davanja članova se mogu nesporno smatrati vlasništvom tih subjekata. Čak i u pogledu imovine koja je navedenim subjektima prenešena od strane države, u svakom konkretnom slučaju se mora utvrditi da li je ona data, u vlasništvo ili na korištenje, u skladu sa tada važećim pravnim propisima. Izuzetak može predstavljati nacionalizovana imovina koja je prenešena u vlasništvo ovim subjektima. Eventualno, takva imovina bi mogla biti, predmet restitucije, odnosno vraćanja prvobitnom vlasniku ili njegovim nasljednicima, u naturalnom obliku ili kroz novčano obeštećenje, s tim da bi takva restitucija morala biti uređena posebnim zakonom.

Na osnovu svega naprijed navedenog moglo bi se zaključiti da se cjelokupna nepokretna imovina bivših društveno-političkih organizacija ne može smatrati državnim imovinom, te samim tim ne može biti niti predmetom raspodjele.

---

<sup>11</sup> „...[Z]a koju Komisija utvrdi...“.

<sup>12</sup> Član 3 tačka b) Odluke o formiranju Komisije za državnu imovinu.

<sup>13</sup> „Popis državne imovine u Bosni i Hercegovini urađen pod pokroviteljstvom Ured visokog predstavnika - Završni izvještaj“, Sarajevo 2009, s. 8.

### 3. Komisija za državnu imovinu

Kao što je to već ranije navedeno, Vijeće ministara BiH je u decembru 2004. godine donijelo odluku o formiranju Komisije za državnu imovinu<sup>14</sup>, čiji je zadatak bio:

- (1) izrada kriterija za utvrđivanje državne imovine i njenu raspodjelu između BiH, entiteta i BDBiH,
- (2) donošenje propisa o upravljanju tom imovinom, te
- (3) predlaganje nacrtu zakona o pravima vlasništva i upravljanja državnom imovinom.

Navedena Komisija je osnovana kao stalno tijelo Vijeća ministara BiH, sa mandatom djelovanja do konačnog usvajanja propisa o državnoj imovini. Odlukom o formiranju Komisije za državnu imovinu definisan je i pojam „državne imovine“<sup>15</sup>. Također, Odlukom su utvrđeni principi kojih se Komisija za državnu imovinu mora pridržavati u svom radu, a to su:

- a) princip potpunog provođenja ustavne obaveze o pretvaranju društvene imovine u druge oblike vlasništva,
- b) princip prema kojem svaki nivo vlasti ima imovinu neophodnu ili namijenjenu za ostvarivanje aktivnosti koje provodi svaki nivo vlasti u skladu sa Ustavom BiH,
- c) principi vlasništva na nepokretnoj imovini, kao što su jedinstvo prava vlasništva, jedinstvo nepokretnosti, obaveza upisa u javne knjige i princip povjerenja u zemljišne knjige.

Odlukom je utvrđen i način odlučivanja u Komisiji, na način da Komisija može donositi odluke i usvajati prijedloge običnom većinom prisutnih članova, pod uslovom da sastanku prisustvuje najmanje po jedan član Komisije sa nivoa svakog entiteta.

Međutim, Odlukom visokog predstavnika o izmjenama i dopunama Odluke o osnivanju Komisije za državnu imovinu,<sup>16</sup> način odlučivanja je izmijenjen tako što je propisano da Komisija donosi odluke i usvaja prijedloge kvalificiranom većinom glasova prisutnih članova, pri čemu, kvalificiranu većinu glasova čini minimalno tri (3) glasa predstavnika institucija BiH, po tri (3) glasa iz svakog od entiteta i jedan (1) glas iz BDBiH.<sup>17</sup>

U periodu od 2005. godine do danas, Vijeće ministara je imenovalo dva saziva Komisije za državnu imovinu, i to *prvi* saziv, koji je djelovao od 2005. do 2007. godine i *drugi* saziv koji djeluje od 2007. godine do danas. Što se tiče njihovog rada, treba istaći da prvi saziv nije uspio usaglasiti o prijedlogu kriterija za raspodjelu državne imovine, niti je uspio donijeti odgovarajući nacrt zakona. On je donio samo jednu odluku o izuzimanju od zabrane raspolaganja državnom imovinom<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> Odluka o osnivanju Komisije za državnu imovinu, utvrđivanje i raspodjelu državne imovine, određivanje prava i obaveza Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine u upravljanju državnom imovinom, broj: VM 305/04 od 16. decembra 2004. godine, Sl. gl. BiH, br. 10/05.

<sup>15</sup> Usp. gore pod 2.

<sup>16</sup> Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o osnivanju Komisije za državnu imovinu, utvrđivanje i raspodjelu državne imovine, određivanje prava i obaveza Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine u upravljanju državnom imovinom od 18.03.2005. godine, Sl. gl. BiH, br. 18/05.

<sup>17</sup> Zbog promjene načina odlučivanja sa principa proste većine na princip kvalifikovane većine, koja zahtjeva 3/5 većinu članova sa nivoa BiH, 3/4 većinu sa nivoa entiteta i apsolutnu većinu sa nivoa BDBiH, Komisija za državnu imovinu nije bila u mogućnosti izvršiti svoj primarni zadatak i utvrditi Nacrt zakona o državnoj imovini.

<sup>18</sup> Odluka o izuzimanju od zabrane raspolaganja državnom imovinom za potrebe izgradnje Državnog zatvora.

Drugi saziv Komisije je bio nešto efikasniji, te je većinom glasova<sup>19</sup>, na svojoj sjednici održanoj 30. oktobra 2007. godine utvrdio kriterije za raspodjelu državne imovine, koji su prosljeđeni na usvajanje Vijeću ministara. Iako su ti kriteriji razmatrani, oni nikada nisu usvojeni od strane Vijeća ministara, niti su Komisiji vraćeni na doradu. Iako je Komisija uradila svoj zadatak, od njega nije bilo posebne koristi, budući da kriteriji nisu niti potvrđeni, niti odbačeni. Također, sačinjeno je i više nacrtu zakona o državnoj imovini, ali nijedan od njih nije dobio potrebnu većinu. Najbliže rješenju se bilo na sjednici Komisije održanoj u januaru 2009. godine<sup>20</sup>, kada je nacrt zakona koji je predložila tadašnja pravobraniteljica BiH, dobio 10 glasova za, dok je protiv bilo 4 člana. S obzirom na činjenicu da je za donošenje odluke bila potrebna kvalifikovana većina, koja podrazumijeva i većinu glasova članova sa svakog nivoa vlasti, ovaj prijedlog nije dobio potrebnu većinu. Sva 4 člana koja su glasala protiv bila su iz RS<sup>21</sup>. Do sada je ovaj saziv Komisije razmatrao i riješio oko 250 podnesenih zahtjeva za izuzeće od zabrane raspolaganja državnom imovinom. Treba napomenuti da je Komisija odlučujući o tim zahtjevima utvrdila da se u najvećem broju riješenih zahtjeva i ne radi o imovini koja potpada pod odredbe zakonâ o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom<sup>22</sup>. Komisija svake godine Vijeću ministara podnosi izvještaje o svome radu i ono ih je bez primjedbi prihvatilo.

Trenutno je došlo do zastoja u radu Komisije za državnu imovinu jer je od zadnje sjednice, održane krajem decembra 2010. godine prošlo 5 mjeseci. Razlozi su prije svega političke prirode, s obzirom na činjenicu da nakon donošenja Zakona o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji RS i pod zabranom je raspolaganja, članovi Komisije, a posebno oni iz RS, smatraju da (do donošenja odluke Ustavnog suda BiH o ustavnosti ovog zakona), ne postoji mogućnost postizanja dogovora o Nacrtu zakona, što je inače, primarni zadatak Komisije.

#### **4. Zakoni o zabrani raspolaganja državnom imovinom**

U martu 2005. godine visoki predstavnik (*Paddy Ashdown*) je donio tri zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom i to za nivo BiH, FBiH i RS. Njima je obustavio prometovanje državnom imovinom do donošenja zakona kojim bi se navedeno pitanje konačno riješilo. Iako su doneseni u sličnom tekstu radi se o tri zasebna zakona<sup>23</sup>.

Prilikom donošenja odluke o donošenju zakonâ o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom visoki predstavnik je kao svoje motive naveo Deklaraciju Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira donesenu na nivou političkih direktora, 24. septembra 2004. godine, kojom se od domaćih vlasti zahtijevalo iznalaženje „trajnog rješenja” u vezi s „pitanjem državne

---

<sup>19</sup> Uz jedan glas protiv.

<sup>20</sup> 05. 01. 2009. godine u Banja Luci.

<sup>21</sup> Napominjemo da je za navedeni nacrt zakona glasali svi predstavnici sa nivoa Bosne i Hercegovine (uključujući i predstavnike srpskog naroda), Federacije Bosne i Hercegovine i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine (također predstavnik srpskog naroda).

<sup>22</sup> Najveći broj takvih zahtjeva se odnosi na raspolaganje imovinom koja je u vlasništvu preduzeća u državnom vlasništvu.

<sup>23</sup> Postavlja se opravdano pitanje da li je bilo nepohodno donošenje tri posebna zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom (BiH, FBiH i RS), s obzirom na činjenicu da, dok god je na snazi Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom BiH, bez obzira na postojanje ili nepostojanje entitetskih zakona o zabrani raspolaganja državnom imovinom, na snazi je zabrana raspolaganja državnom imovinom koja se nalazi na teritoriji cijele BiH.



imovine”<sup>24</sup>. Nadalje, kao jedan od motiva, visoki predstavnik naveo je da je Komisija za državnu imovinu zadužena za predlaganje nacrtu zakona o pravima vlasništva i upravljanja državnom imovinom, te da pripremi „kriterije koji će se primjenjivati da bi se utvrdilo koja imovina je u vlasništvu“ BiH, entiteta i BDBiH i „nacrtu zakonskih akata za usvajanje, kojima se osigurava da utvrđeni kriteriji budu provedeni“, te je stoga potrebno osigurati uslove da navedene zadatke Komisija i ispuni. Ističući da ne postoje efikasni mehanizmi za zaštitu interesa BiH i „njenih administrativnih jedinica“ od potencijalne štete koju bi predstavljalo dalje raspolaganje državnom imovinom prije donošenja odgovarajućih zakona, koji će, na osnovu ustavnih nadležnosti, omogućiti organima vlasti da raspolažu ili na drugi način dodijele državnu imovinu na način koji nije diskriminatorski i koji je u najboljem interesu građana, visoki predstavnik je ocijenio neophodnim donošenje zakonâ o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom BiH, FBiH i RS.

Odredbama sva tri navedena zakona se zabranjuje raspolaganje državnom imovinom, te se svaka odluka, akt, ugovor ili bilo koji drugi pravni instrument kojim se raspolaže državnom imovinom suprotno odredbama tih zakona smatra ništavim. Odredbama člana 3 svakog od navedenih zakona definisano je koja je imovina, koja potpada pod definiciju državne imovine, izuzeta od zabrane raspolaganja. Tako je Zakonom o zabrani raspolaganja BiH regulisano da imovina i prava preduzeća, koja su predmet privatizacije prema Okvirnom zakonu o privatizaciji preduzeća i banaka u BiH<sup>25</sup> i važećih propisa donesenih na osnovu njega, izuzimaju se od privremene zabrane prema ovom zakonu.

U Zakonu o zabrani raspolaganja državnom imovinom FBiH je propisano da je izuzeta od zabrane raspolaganja (1) imovina i prava preduzeća, koja su predmet privatizacije kako je definirano odredbom člana 1 Zakona o privatizaciji preduzeća<sup>26</sup>, i koja su određena ili će biti određena kao sastavni dio odobrenog aktivnog bilansa preduzeća kako je regulisano Zakonom o početnom bilansu stanja preduzeća i banaka<sup>27</sup> i Uredbom o metodologiji za pripremu programa privatizacije i početnog bilansa stanja<sup>28</sup>, kao i (2) imovina i prava koja su predmet male privatizacije<sup>29</sup>, te (3) imovina koja je predmet prodaje prema Zakonu o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo<sup>30</sup>.

Odredbama Zakona o zabrani raspolaganja državnom imovinom RS izuzeta je (1) imovina i prava preduzeća, koja su predmet privatizacije kako je definisano odredbom člana 1 Zakona o privatizaciji državnog kapitala u preduzećima u RS<sup>31</sup>, i koja je određena, ili će biti određena, kao sastavni dio odobrenog aktivnog bilansa preduzeća kako je regulisano Zakonom o početnom bilansu stanja u postupku privatizacije državnog kapitala u preduzećima<sup>32 33</sup>, i (2) imovina koja je predmet prodaje prema Zakonu o privatizaciji stanova u državnom vlasništvu<sup>34</sup>.

---

<sup>24</sup> Usp. [http://www.ohr.int/pic/default.asp?content\\_id=33252](http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=33252). Očitano 26.05.2011. godine.

<sup>25</sup> Sl. gl. BiH, br. 14/98 i 14/00.

<sup>26</sup> Sl. nov. FBiH, br. 27/97, 8/99, 45/00, 61/01, 27/02, 33/02, 28/04 i 44/04.

<sup>27</sup> Sl. nov. FBiH, br. 12/98 i 40/99.

<sup>28</sup> Sl. nov. FBiH, br. 10/98, 26/98, 49/99 i 40/00.

<sup>29</sup> Nadležni organi, u skladu sa navedenim propisima, imaju pravo da utvrde izmijenjeni i dopunjeni aktivni bilans, ali će, po službenoj dužnosti, obavijestiti Komisiju o svakom dodavanju bilansu navedene imovine.

<sup>30</sup> Sl. nov. FBiH, br. 27/97, 11/98, 22/99, 27/99, 7/00, 32/01, 56/01, 61/01, 15/02 i 54/04.

<sup>31</sup> Sl. gl. RS, br. 24/98, 62/02, 38/03 i 65/03.

<sup>32</sup> Sl. gl. RS, br. 24/98.

Također, navedenim zakonima je visoki predstavnik ovlastio Komisiju za državnu imovinu nadležnost da može, na prijedlog zainteresovane strane, odlučiti da određenu državnu imovinu, koja potpada pod zabranu raspolaganja izuzme od privremene zabrane prema ovom zakonu.

S obzirom na činjenicu da se očekivalo da će Komisija za državnu imovinu u zadatom roku ispuniti svoj zadatak, zakoni o zabrani raspolaganja državnom imovinom su zamišljeni kao zakoni privremenog karaktera. To se vidi iz samog naziva (*Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom*), odnosno iz samih odredbi zakona koje propisuju da privremena zabrana raspolaganja državnom imovinom ostaje na snazi do stupanja na snagu zakona kojim se uređuje provođenje kriterija koji će se primjenjivati za utvrđivanje imovine koja je u vlasništvu BiH, FBiH, RS i BDBiH, i utvrđuju prava vlasništva i upravljanja državnom imovinom, koji će se donijeti na preporuke Komisije, i to najkasnije u roku od jedne godine od dana stupanja na snagu ovog zakona. Ova očekivanja su se pokazala uzaludnim i nerealnim, te je zbog ove odredbe visoki predstavnici u više navrata prolongirao važenje ovog zakona, da bi konačno svojom odlukom od 25. juna 2008. godine, kada je postalo jasno da nije realno očekivati da će Komisija za državnu imovinu utvrditi, te dostaviti Vijeću ministara u dalju proceduru Nacrt zakona o državnoj imovini, važenje zakona prolongirao sve „do potvrđivanja prihvatljivog i održivog rješenja pitanja raspodjele državne imovine između države i drugih nivoa vlasti od strane Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira, ili dok visoki predstavnik drugačije ne odluči”.

## 5. Popis državne imovine

S obzirom na činjenicu da je pitanje državne imovine vremenom dobilo na svom značaju te postalo jedno od najznačajnijih, prije svega, političkih pitanja, a da nije postojao relevantan registar te imovine (što je otvaralo mogućnost manipulacija i stvaranja novih političkih tenzija) Vijeće ministara je, u cilju utvrđivanja koja imovina spada u državnu imovinu, imenovalo dvije radne grupe, i to: (1) Radnu grupu za popis državne imovine izvan BiH, koja je dostavila spisak imovine za koju se smatra da je imovina BiH u inostranstvu, te (2) Radnu grupu za popis imovine na teritoriji BiH. Na rad Radne grupe za popis državne imovine izvan BiH, koja je osnovana Odlukom Vijeća ministara BiH o imenovanju Radne grupe za utvrđivanje državne imovine van teritorije BiH, broj: 195/07 od 27.12.2007. godine,<sup>35</sup> je izneseno više zamjerki. Najozbiljnija je da popis nije sveobuhvatan, odnosno da je njime obuhvaćen samo manji dio državne imovine koja se nalazi u inostranstvu.

Situacija sa Radnom grupom za popis imovine na teritoriji BiH je još dramatičniji, s obzirom da ova Radna grupa nije uopće uspjela da počne sa radom. To je dovelo do toga da visoki predstavnik oformi poseban tim koji je proveo posao popisa državne imovine na teritoriji BiH.

Najveći razlog neuspjeha u radu Radne grupe za popis državne imovine je način odlučivanja utvrđen članom 4 Odluke Vijeća ministara o formiranju Radne grupe za popis imovine, broj: 63/09 od 09. Aprila 2009. godine<sup>36</sup>, koji je propisao da Radna grupa odluke donosi *konsenzusom*.

---

<sup>33</sup> Nadležni organ, u skladu sa spomenutim zakonima, ima pravo da utvrdi izmijenjeni i dopunjeni aktivni bilans, ali će, po službenoj dužnosti, obavijestiti Komisiju o svakom dodavanju bilansu navedene imovine.

<sup>34</sup> Sl. gl. RS, br. 11/00, 20/00, 18/01, 35/01, 65/01, 47/02, 65/03, 03/04, 70/04 i 2/05.

<sup>35</sup> Sl. gl. BiH, br. 10/08.

<sup>36</sup> Sl. gl. BiH, br. 33/09.



Međutim, od samog početka je bilo jasno da nije realno očekivati da će tako brojna i heterogena Radna grupa, sastavljena od 13 članova, predstavnika različitih institucija i nivoa vlasti (Ministarstva finansija i trezora BiH, Ministarstva pravde BiH, Pravobranilaštva BiH, vlada entiteta i Brčko Distrikta BiH), o tako važnom i politički spornom pitanju biti u stanju donositi odluke konsenzusom. Tako, izuzev svog Pravilnika o radu, ova Radna grupa nije donijela niti jednu drugu odluku. Radna grupa se sastala ukupno šest puta i svaki put razmatrala prijedloge o mehanizmima prema kojim će se vršiti popis imovine<sup>37</sup>. Pokazalo se evidentnim da Radna grupa nije imala tehničkih i kadrovskih resursa za vršenje popisa putem vlastitog neposrednog pregleda zemljišnih knjiga i katastara, te su se, i da je nastavila sa svojim radom, podaci mogli prikupiti isključivo posrednim putem. Do zadnje sjednice Radne grupe, koja je održana 7. jula 2009. godine, bilo je očigledno da Radna grupa nije sposobna da postigne konsenzus ni o jednom prijedlogu u pravcu pokretanja procesa izrade popisa državne imovine, te da u zadatom roku neće izvršiti postavljene zadatke.

S obzirom na činjenicu da Radna grupa nije ni počela sa realizacijom svojih zadataka preciziranih odredbom člana 1 Odluke o formiranju Radne grupe za popis imovine visoki predstavnik se sredinom augusta 2009. godine obratio predsjedavajućem Vijeća ministara, premijerima entitetskih vlada i gradonačelniku BDBiH kako bi ih upoznao sa svojom namjerom da pruži „tehničku pomoć u izradi popisa državne imovine i reviziji njegovih rezultata“. On je ukazao na to da će njegov Ured prikupiti podatke o nepokretnoj državnoj imovini koja spada u predmet imovine definisane Odlukom Vijeća ministara o osnivanju Komisije za državnu imovinu, a putem specijalizovanog osoblja koje će biti angažovano kako bi prikupilo podatke iz katastara, zemljišnoknjižnih ureda i drugih javnih registara, te da će po okončanju popisa rezultati biti uručeni vladama BiH, entiteta i BDBiH. Nadalje je istakao svoje očekivanje da će rezultati okončanog popisa poslužiti kao osnov za nastavak razgovora ka postizanju održivog rješenja pitanja vlasništva nad državnom imovinom, bez prejudiciranja u pogledu načina na koji će imovina biti raspodijeljena između države i drugih nivoa vlasti.<sup>38</sup>

Međutim, Tim Ureda visokog predstavnika se suočio sa određenim opstrukcijama u svom radu. Naime, nakon što je visoki predstavnik, sredinom augusta 2009. godine, od svih 48 općinskih, odnosno osnovnih sudova, sa 56 zemljišno-knjižnih ureda, i 142 općinska katastara u BiH zatražio dostavljanje konkretnih podataka o onim imovinskim jedinicama koje spadaju u predmet imovine iz člana 2 Odluke o osnivanju Komisije za državnu imovinu, katastri nekretnina u RS nekoliko sedmica su odbijali da dostavljaju tražene podatke OHR-u. Ovi katastri su se pozivali na uputstvo Republičke uprave za geodetske i imovinskopravne poslove RS kojom se ograničava saradnja s OHR-om dok se ne donesu opće instrukcije o mehanizmu po kojem se utvrđuje saradnja s popisom. Tek 9. novembra 2009. godine, Republička uprava za geodetske i imovinskopravne poslove RS ovlasila je katastre u RS da sarađuju s Timom i dostavljaju tražene podatke. Međutim, navedeni zastoj u prikupljanju podataka uzrokovao je kašnjenje u radu Tima i onemogućio kvalitetniju analizu podataka iz katastra u odnosu na podatke dobijene iz zemljišnoknjižnog ureda.

Popis je izvršen tokom perioda od približno 13 sedmica, a pri tome je identificirano oko 1000 nekretnina, u BiH i inostranstvu, kao državne imovine. Znatan dio te imovine je prethodno bio u

---

<sup>37</sup> „Popis državne imovine u Bosni i Hercegovini urađen pod pokroviteljstvom Ured visokog predstavnika - Završni izvještaj“, Sarajevo 2009, s.5.

<sup>38</sup> *Ibid.*

vlasništvu SSNO ili JNA. Iako je i ovaj popis nedovoljno precizan ima određenih nedostataka, ipak predstavlja jedinu objektivnu osnovu za realnu procjenu stanja nepokretne državne imovine.

## 6. Stavovi po pitanju rješavanja državne imovine

Od samog početka rada oba saziva Komisije za državnu imovinu nije postojala saglasnost o tome na koji način riješiti pitanje dalje sudbine državne imovine, odnosno o kriterijima za njenu podjelu. Iako je kroz ovaj period od preko šest godina bilo različitih stavova i koncepata, može se reći da su iskristalisana tri stava, i to:

a) Članovi Komisije iz RS zagovarali su ideju da se državna imovina treba podijeliti na osnovu tzv. teritorijalnog principa. Prema njemu, imovina pripada onom entitetu na čijoj se teritoriji nalazi, s tim da ona imovina koja je potrebna institucijama BiH za obavljanje njihovih ustavnih ovlaštenja može biti u vlasništvu BiH<sup>39</sup> (tzv. teritorijalno-funkcionalni princip). Također, smatrali su da se i imovina koja se nalazi izvan BiH, izuzev diplomatsko-konzularnih predstavništava, treba podijeliti između BiH, entiteta i BDBiH. U pogledu pravnog osnova za takvu raspodjelu, istaknuto je da se, s obzirom da se radi o imovini bez titulara, raspodjela državne imovine treba provesti na osnovu sporazuma između Vijeća ministara i entitetskih vlada, kao zajedničkih vlasnika navedene imovine<sup>40</sup>.

b) Većina članova Komisije sa nivoa BiH, FBiH te BDBiH smatrali su da je nesporno da BiH ima pravo vlasništva nad državnom imovinom, ali da je potrebno izvršiti njenu raspodjelu i to tako da svaki nivo vlasti dobije onu imovinu koja mu je potrebna za obavljanje njegove ustavne i zakonske nadležnosti (tzv. funkcionalni princip). U pogledu preostale imovine (imovine koja nije neophodna za obavljanje njihovih funkcija) dio članova Komisije je smatrao da ta imovina treba u cijelosti pripasti BiH, dok je drugi dio smatrao da takva imovina može i treba biti predmetom raspodjele između BiH, entiteta i BDBiH, po nekom od usaglašenih modaliteta (tzv. funkcionalno-teritorijalni princip).

c) Određeni broj članova Komisije sa nivoa BiH i FBiH smatrao je da jedino ispravno i zakonito rješenje da sva državna imovina pripada BiH, kao pravnom sljedniku BiH i RBiH, odnosno državi sukcesoru bivše SFRJ. Prema tom mišljenju, BiH, kao jedini vlasnik državne imovine, može raspolagati svojom imovinom na način na koji to želi, uključujući tu i mogućnost davanja na besplatno korištenje određene imovine nižim nivoima vlasti. Argumenti koje koriste

---

<sup>39</sup> U kasnijoj fazi rada Komisije, posebno uoči i nakon donošenja Zakona o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji RS i pod zabranom je raspolaganja članovi Komisije iz RS su insistirali da BiH ne treba imati pravo vlasništva, nego može imati pravo korištenja nad imovinom koja je u vlasništvu entiteta. Navedeni stav je suprotan principu jedinstva prava vlasništva utvrđenom Odlukom o o formiranju Komisije za državnu imovinu.

<sup>40</sup> Usporedbe državne imovine od strane nekih predstavnika iz RS sa imovinom iz ostavinske mase iza bivših SFRJ i SRBiH, nije pravno utemeljena i radi se o manipulaciji baziranoj na selektivnom korištenju pravnih pravila, raznih grana prava. Također, u Zakonu o državnoj imovini nije prihvatljiva formulacija da tim zakonom BiH stiče pravo vlasništva jer ona to pravo već ima. Pravo vlasništva, u slučaju donošenja Zakona o državnoj imovini mogu steći samo niži nivoi vlasti, budući da oni sada nemaju to pravo vlasništva. Treba istaći da odluku o eventualnom prenošenju prava vlasništva sa BiH na niže nivoe vlasti može donijeti samo vlasnik te imovine, putem svojih nadležnih organa. Stoga je pravno neodrživo da neko ko nema pravo vlasništva, u konkretnom slučaju entiteti, donosi odluku o raspolaganju određenom imovinom, s obzirom da je to isključivo pravo vlasnika. U skladu sa principima građanskog prava, eventualno, niži nivoi vlasti mogli bi da ne prihvate određenu imovinu koja im se dodjeljuje.

zagovornici ovog koncepta se zasnivaju na odredbama člana I Ustava BiH, Sporazuma o sukcesiji bivše SFRJ, te određenog broja pravosnažnih presuda sudova u BiH, koje utvrđuju kontinuitet prava vlasništva. Treba istaći da je Sporazum o sukcesiji bivše SFRJ po svojoj pravnoj prirodi multilateralni međunarodni ugovor koji obavezuje sve države potpisnice, te da u skladu sa prihvaćenim principima međunarodnog prava, propisno zaključeni i ratificirani međunarodni ugovori obavezuju države članice kao i njihovi domaći propisi i imaju, u najmanju ruku, pravnu snagu kao i domaći zakoni. Stoga se može ustvrditi da je na osnovu međunarodnog ugovora, kao zakona u materijalnom smislu riječi, sva imovina koja je Sporazumom o sukcesiji bivše SFRJ pripala BiH, kao nezavisnoj državi, stvarno i imovina BiH. Političko je pitanje da li se takva imovina BiH treba, i ukoliko treba, u kojem procentu davati u vlasništvo ili na korištenje nižim nivoima vlasti u BiH. Čak, i ukoliko država BiH nije u posjedu svih nekretnina u svome vlasništvu ona ima pravni osnov da, ustajući sa vlasničkim tužbama pred domaćim sudskim instancama (općinskim i osnovnim sudovima) ostvari svoja vlasnička prava.

Analizirajući tekst Odluke o formiranju Komisije za državnu imovinu može se primijetiti da ona, u pogledu raspodjele državne imovine, daje osnov za primjenu kako teritorijalnog, tako i funkcionalnog principa. Osnov za primjenu teritorijalnog principa se može vidjeti iz samog naziva Komisije i postavljenih zadataka<sup>41</sup>, a funkcionalni princip je vidljiv iz principa utvrđenih Odlukom koji kažu da svaki nivo vlasti mora imati imovinu koja mu je potrebna za obavljanje njegovih ustavom propisanih funkcija<sup>42</sup>, te Odlukom postavljenih zadataka<sup>43</sup>.

U prilog funkcionalnom principu govori činjenica da svi nivoi vlasti realno moraju imati imovinu koja je neophodna za njihovo funkcionisanje i obavljanje njihovih ustavnih i zakonskih nadležnosti. Oni tu imovinu mogu steći na različite, zakonom propisane načine (kupovinom, izgradnjom, davanjem na korištenje i sl.), međutim ta je imovina nesporno potrebna za obavljanje njihovih funkcija i predstavlja materijalnu osnovu njihovog rada. S obzirom na naprijed navedeno, bilo bi (ekonomski i politički) neracionalno da se iz budžetskih sredstava kupuju, iznajmljuju i/ili grade nove nekretnine, dok u isto vrijeme postoje nekretnine koje se uopće ne koriste ili ih koriste nedržavni organi, ili jednostavno propadaju.

Također, treba imati u vidu činjenicu da se ustavni sistem BiH u značajnoj mjeri izmijenio u zadnjih dvadesetak godina. Treba uzeti u obzir da je u bivšoj SFRJ, kao složenoj, federalnoj državi, određene nadležnosti (npr. odbrana, vanjska politika i sl.) vršila sama federacija i njeni organi, te da je shodno tome imala i vlasništvo nad imovinom potrebnom za obavljanje njene funkcije, dok danas te nadležnosti ima BiH i njeni organi. S druge strane treba imati u vidu da je ustavni sistem bivše SRBiH i današnje BiH u mnogom različit, s obzirom da su u SRBiH suštinski postojala samo dva nivoa vlasti – republički i lokalna samouprava, gdje je najveći dio nadležnosti bio na republičkom nivou, te je po prirodi stvari i imovina bila u republičkom vlasništvu.

Iako teritorijalni princip raspodjele državne imovine ima znatan broj svojih zagovornika, taj princip je nedovoljno definisan i zbog toga može biti uzrokom novih problema. Naime, svaka nekretnina koja se nalazi u BiH, nalazi se istovremeno i na teritoriji BiH, nekog od entiteta, u

---

<sup>41</sup> „Izrada kriterija za utvrđivanje državne imovine i njenu raspodjelu između Bosne i Hercegovine, entiteta i Držko Distrikta Bosne i Hercegovine“.

<sup>42</sup> „Svaki nivo vlasti ima imovinu neophodnu ili namijenjenu za ostvarivanje aktivnosti koje provodi svaki nivo vlasti u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine“.

<sup>43</sup> „Donošenje propisa o upravljanju tom imovinom“.

F BiH nekog od kantona, te konačno nekom od gradova i/ili općina. Dakle, zagovornicima teritorijalnog principa mogu se jednako smatrati i oni koji zagovaraju da sva imovina treba ostati u vlasništvu BiH, kao i oni koji smatraju da se sva državna imovina treba raspodijeliti. S obzirom da takav princip raspodjele nije dosljedan, zato što se u konkurenciji više teritorijalnih jedinica moraju koristiti drugi, nepravni argumenti, te s obzirom na činjenicu da iz naprijed navedenih razloga isti suštinski ne bi odgovarao svom nazivu, prednost treba dati funkcionalnom principu raspodjele.

Naime, najlogičnija i najdosljednija bila bi primjena primarno funkcionalnog principa raspodjele državne imovine pri čemu bi svaki nivo vlasti, od državne, preko entitetskih, uključujući i BDBiH, zatim kantonalne, gradske i općinske, dobio u vlasništvo onu imovinu koja mu je potrebna za obavljanje njegove ustavne i zakonske nadležnosti<sup>44</sup>. Takav funkcionalni princip će nužno tražiti dopunu u pogledu rješavanja statusa one imovine koja nije potrebna nijednom od nivoa vlasti za obavljanje funkcija, bilo da se prihvati proporcionalan sistem raspodjele te imovine<sup>45</sup>, bilo neki drugi supsidijarni način rješavanja.

## **7. Zakon o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji RS i pod zabranom je raspolaganja**

Donošenjem Zakona o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji RS i pod zabranom je raspolaganja<sup>46</sup> Narodna skupština Republike Srpske (NSRS) je jednostrano propisala da sva imovina koja se smatra državnom, a nalazi se na teritoriji RS pripada tom entitetu, s tim da se sporazumom Vlade RS i Vijeća ministara BiH može dati na korištenje institucijama BiH na korištenje bez naknade, dok postoji potreba za takvim korištenjem<sup>47</sup>. Odredbama ovog zakona propisano je da Vlada RS navedenu imovinu može prenijeti u vlasništvo ili ustupiti na korištenje jedinicama lokalne samouprave, javnim ustanovama i javnim preduzećima čiji je osnivač Vlada RS.

Zbog činjenice da navedeni zakon smatra neustavnim tadašnji zamjenik predsjedavajućeg Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, *Sulejman Tihić*, je podnio zahtjev Ustavnom sudu BiH da ocijeni ustavnost navedenog zakona. Nakon podnošenja ovog zahtjeva za ocjenu ustavnosti visoki predstavnik je 05. januara 2011. godine donio Nalog kojim se obustavlja primjena Zakona o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji RS i pod zabranom je raspolaganja<sup>48</sup>. Njime

---

<sup>44</sup> „Za sve te vrste stvari treba odrediti titulara; nije cjelishodno da država BiH bude vlasnik svih dobara (npr. općinske zgrade i uredskog namještaja), već je moguća podjela između različitih javno pravnih subjekata.“ Povlakić, (bilj.7), s. 55.

<sup>45</sup> Hipotetički posmatrano, ukoliko je po funkcionalnom principu od 100% državne imovine, BiH potrebno 15%, entitetima 45%, nižim nivou vlasti 30%, a za preostalih 10% državne imovine nijedan nivo vlasti ne bi iskazao potrebu, onda bi se tih 10% imovine moglo podijeliti srazmjerno između BiH i entiteta, tako da BiH pripadne 2,5%, a entitetima 7,5%. U tom slučaju bi navedena imovina pripala entitetima po teritorijalnom principu.

<sup>46</sup> Sl. gl. RS, br. 135/10.

<sup>47</sup> Navedenim zakonom je RS, bez dogovora postignutog na nivou cijele BiH, jednostrano htjela nametnuti svoje stavove o pitanju državne imovine. Donošenjem navedenog zakona u NSRS „miniran“ je dosadašnji rad Komisije za državnu imovinu, kao i sve druge aktivnosti na postizanju kompromisa po ovom pitanju.

<sup>48</sup> Sl. gl. BiH, br. 1/11.

se obustavlja primjena ovog zakona „do stupanja na snagu konačne odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o navedenom Zakonu“<sup>49</sup>.

U preambuli Naloga, iznoseći razloge njegovog donošenja, visoki predstavnik konstatuje da, i pored toga što Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom BiH i Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom FBiH ostaju na snazi, Zakonom o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji RS i pod zabranom je raspolaganja efektivno se stavlja van snage Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom RS, te se provedbom Zakona o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji RS i pod zabranom je raspolaganja, uključujući i provedbu putem daljeg raspolaganja državnom imovinom, eventualno mogu ugroziti vlasnički interesi BiH. Nadalje, navodi da se, na osnovu kontradiktornih tumačenja Ustava BiH, institucije BiH i RS ne slažu u vezi s predmetnim vlasničkim pravima svake od vlada nad imovinom koja je obuhvaćena Zakonom o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji RS i pod zabranom je raspolaganja, i da kao takav, zakon koji je donijela RS ne može jednostrano rješavati spor oko vlasništva nad državnom imovinom. Ističući da je obaveza domaćih vlasti da riješe spor oko vlasništva nad državnom imovinom, te da Ustavni sud BiH treba utvrditi, između ostalog, da li je Ustavni sud BiH nadležan za donošenje odluke u predmetnoj stvari<sup>50</sup>, te ako jeste nadležan, da li je Zakon o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji RS i pod zabranom je raspolaganja u skladu s Ustavom BiH. Sve dok Ustavni sud BiH ne donese konačnu odluku o predmetu koji se tiče osporavanog zakona, za očuvanje vlasničkih interesa države i drugih nivoa vlasti potrebna obustava primjene pravnih akata po kojima se mogu uspostaviti nova prava vlasništva nad državnom imovinom.

Bez obzira na donošenje Zakona o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji RS i pod zabranom je raspolaganja, kojim je eksplicitno stavljen van snage Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom RS, zabrana raspolaganja državnom imovinom uopće, uključujući i onu imovinu na teritoriji RS, je i dalje na snazi, i to po dva osnova. Prvo, zbog toga što nisu prestale da važe odredbe Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom BiH, kojim se privremeno zabranjuje raspolaganje državnom imovinom na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine. Drugo, zbog Naloga visokog predstavnika. Dakle, zabrana raspolaganja je još uvijek na snazi, ali je upitna mogućnost Komisije za državnu imovinu da izuzima državnu imovinu od zabrane raspolaganja.

Nalog visokog predstavnika kojim se obustavlja primjena Zakona o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji RS i pod zabranom je raspolaganja nije stavio van snage navedeni zakon, nego je samo obustavio njegovu primjenu do stupanja na snagu konačne odluke Ustavnog suda

---

<sup>49</sup> Član 1 Naloga kojim se obustavlja primjena Zakona o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji Republike Srpske i pod zabranom je raspolaganja.

<sup>50</sup> Odredba člana VI.3 Ustava BiH propisuje slijedeće „Ustavni sud je jedini nadležan da odlučuje o bilo kojem sporu koji se javlja po ovom Ustavu između dva entiteta, ili između Bosne i Hercegovine i jednog ili oba entiteta, te između institucija Bosne i Hercegovine, uključujući ali ne ograničavajući se na to pitanje:

- Da li je odluka entiteta da uspostavi poseban paralelan odnos sa susjednom državom u skladu sa ovim Ustavom, uključujući i odredbe koje se odnose na suverenitet i teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine.

- Da li je bilo koja odredba ustava ili zakona jednog entiteta u skladu sa ovim Ustavom.

Sporove može pokrenuti član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući, ili njegov zamjenik, bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine; jedna četvrtina članova/delegata bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine, ili jedna četvrtina članova bilo kojeg doma zakonodavnog organa jednog entiteta.“



BiH o navedenom zakonu<sup>51</sup>. Da je visoki predstavnik poništio navedeni zakon, onda ni Ustavni sud BiH ne bi imao o čemu da se izjašnjava. Ovakvim pristupom OHR je pokazao da je ostao istrajan na svom stavu da je pitanje državne imovine pitanje o kojem treba da se izjasne domaće institucije.

S obzirom na društveni značaj ovog pitanja od Ustavnog suda BiH se očekuje da podneseni zahtjev za ocjenu ustavnosti detaljno i studiozno razmotri, ali i da, što prije donese svoju odluku.

Treba istaći da svi nivoi vlasti imaju u svom vlasništvu i drugu, nespornu imovinu<sup>52</sup> koja je potrebna za obavljanje njihovih ustavnih i zakonskih nadležnosti i funkcija. Tako nije sporno da svaki od tih nivoa vlasti, uključujući tu i RS, može donijeti, ukoliko smatra potrebnim, propis ili propise kojima reguliše status svoje (nesporne) imovine. Kako je, međutim, pitanje državne imovine jedno od spornih pitanja, oko kojeg se spore BiH, entiteti i BDBiH, takvim propisima ne bi mogla biti obuhvaćena državna imovina kao sporna imovina koja potpada pod odredbe zakonâ o privremenoj zabrani raspolaganja,. Takvo jednostrano regulisanje ne doprinosi rješavanju ovog problema, nego ga čak i dodatno usložnjava.

S obzirom na činjenicu da je NSRS odredbama Zakona o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji RS i pod zabranom je raspolaganja pokušala jednostrano urediti pitanje državne imovine, te da, primjenom ovog zakona faktički derogira odredbe Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom BiH, takav propis je suprotan pravnom sistemu BiH i predstavlja jedan od razloga da Ustavni sud BiH taj zakon proglasi neustavnim. Naime, smisao svakog pravnog akta je njegova provedba. NSRS, kada je donosila Zakona o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji RS i pod zabranom je raspolaganja, zasigurno je imala takvu intenciju da se takav zakon provede. Međutim, primjenom entitetskog zakona faktički bi se derogirale odredbe državnog zakona koji se primjenjuje na cijeloj teritoriji BiH, uključujući i RS. Ovim se ugrožava pravni sistem BiH, posebno nadležnosti Parlamentarne skupštine BiH, da u skladu sa odredbama člana IV.4 Ustava BiH, samostalno donosi zakone.

## 8. Zaključak

Pitanje uređenja vlasništva nad državnom imovinom spada u red najznačajnijih pravnih i političkih pitanja u BiH. Kada bi se radilo o čisto pravnom pitanju onda bi i argumenti koji bi se morali uzeti u obzir trebali biti isključivo pravne prirode. S obzirom na činjenicu da se ne radi isključivo o pravnom pitanju, potrebno je uz pravne uzeti u obzir i druge argumente, a prije svih političke i ekonomske.

Sa aspekta stvarnog prava nije sporno da imovinu može posjedovati bilo koji od nivoa vlasti, međutim, pravna pravila ne regulišu i pitanje kome i kom obimu određena imovina treba pripasti.

Osnovni kriterij za raspodjelu državne imovine treba biti funkcionalni princip, koji se zasniva na tome da svaki nivo vlasti dobije onu imovinu koja mu je potrebna za obavljanje njegovih funkcija i nadležnosti. To bi odgovaralo sljedećem redosljedju: državna imovina bi se trebala dodijeliti institucijama Bosne i Hercegovine prema njihovim potrebama, a potom, državna

---

<sup>51</sup> Član 1 Naloga kojim se obustavlja primjena Zakona o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji RS i pod zabranom je raspolaganja.

<sup>52</sup> Imovinu koja ne potpada pod definiciju državne imovine utvrđene Odlukom i zakonima o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom. Usp. pod 2.



imovina koja se nalazi na teritoriji entiteta, a koja je potrebna za obavljanje ustavnih funkcija entiteta, bi se odlukom nadležnog organa Bosne i Hercegovine, a uz pristanak entiteta, prenijela u vlasništvo entitetskim institucijama na osnovu njihovih potreba. Na kraju bi se državna imovina koja se nalazi na teritoriji kantona i općina, a koja je potrebna za obavljanje ustavnih funkcija kantona i općina, dodijelila u vlasništvo kantonima i općinama.

### *Sažetak*

*Pitanje statusa državne imovine u Bosni i Hercegovini spada u red najznačajnijih političkih i pravnih pitanja, čije postojanje već duži vremenski period uzrokuje pravne sporove, ali i političke tenzije. Značaj uređenja statusa državne imovine potvrđuje i činjenica da je to prvi od pet uslova za transformaciju Ureda visokog predstavnika (OHR) u Ured specijalnog predstavnika EU (EUSR).*

*U analizi se objašnjava šta se podrazumjeva pod „problemom državne imovine“, kakav je status te imovine, prikazuju se aktivnosti poduzete na njenom rješavanju, te se iznose temeljni argumenata za predložena rješenja.*

*Na osnovu analiza iznesenih stavova o pitanju državne imovine nameće se zaključak da bi osnovni kriterij za raspodjelu državne imovine trebao biti funkcionalni princip. On se zasniva na zahtjevu da svaki nivo vlasti dobije onu imovinu koja mu je potrebna za obavljanje njegovih funkcija i nadležnosti.*

### *Summary*

*The issue of the status of state property in Bosnia and Herzegovina is one of the most significant political and legal issues. It causes legal disputes and political tensions in Bosnia and Herzegovina, for a quite long period. The importance of resolution of state property status is confirmed by the fact that this issue is the first of five conditions for transformation of the Office of the High Representative (OHR) to the Office of EU Special Representative (EUSR).*

*This text is intended to clarify the meaning of the term „state property problem“, what is the current status of that property, to show what activities were taken to resolve the same, and, especially, to submit some of the basic arguments pro and contra and propose solutions.*

*Based on the analysis of the attitudes expressed on the state property issue, could be derived the conclusion that the basic criteria for the distribution of state property should be „functional principle“, which is based on the fact that each level of government receives property that requires to normally perform its functions and responsibilities.*