

ZAKON O IMOVINI BiH

BiH LAW ON PROPERTY

Sažetak

Ustav BiH ne sadrži izričite odredbe o državnoj imovini, nego su pojedine odredbe posredan izvor prava za imovinu BiH. Ova imovina dijeli se na tri vrste: privatnu imovinu, javna i upravna dobra. Ipak, Ustav BiH sadrži dovoljno odredbi da se u amandmanskoj izmjeni stvori pravni osnov za usvajanje zakona o ovoj imovini. To se može postići tako što će zajednički ekonomski projekti i korištenje izvora energije prestati biti dodatna nadležnost institucija BiH a postati nadležnost institucija BiH u istom članu Ustava BiH. Tako će se stvoriti uvjeti da institucije BiH izvrše pravnu obavezu Ustavnog suda BiH da se zakon o državnoj imovini usvoji i BiH postane vlasnik različitih pravnih objekata u skladu sa Ustavom BiH.

Ključne riječi: *odluka Ustavnog suda BiH o državnoj imovini, ustavne odredbe kao posredni izvor imovine BiH, amandmanske izmjene i dopune Ustava BiH, zajednički ekonomski projekti i korištenje izvora energije*

Summary

The Constitution of Bosnia and Herzegovina does not contain explicit state property provisions; rather, some provisions serve as an indirect source of law on BiH property. The property is divided into three types: private, public and administrative. However, the Constitution of Bosnia and Herzegovina contains sufficient number of provisions to create a legal basis for the adoption of a property law in the form of amendments. This can be achieved by joint economic projects, while the use of energy sources will cease to be an additional competence of BiH institutions and become the competence of BiH institutions under the same article of the Constitution of Bosnia and Herzegovina. This will create conditions for BiH institutions to implement the legal obligation of the Constitutional Court of BiH to adopt the law on state property, and for BiH to become the owner of various legal facilities, in accordance with the Constitution of Bosnia and Herzegovina.

Key words: *Decision of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina on State-owned Property; constitutional provisions as an internal source of BiH property; amendments to the Constitution of Bosnia and Herzegovina; common economic projects and the use of energy resources.*

I Uvod

Ustavni sud BiH je Odlukom o dopustivosti i meritumu utvrdio da NSRS po Ustavu ovog entiteta nije nadležna usvojiti Zakon o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji Republike Srpske i pod zabranom je raspolaganja iz 2010. godine.¹

Prema članu 63. stav 2. Pravila Ustavnog suda BiH, ovaj zakon stavljen je van snage i na osnovu člana 63. stav 3. Pravila Ustavnog suda BiH. Isti zakon prestao je važiti narednog dana od dana objavljivanja ove odluke u „Službenom glasniku BiH“, „Službenim novinama FBiH“, „Službenom glasniku RS“ i „Službenom glasniku Brčko Distrikta BiH“.

Na osnovu člana I stav 1. i člana III stav 3. pod tačkom 6. i člana IV stav 4. pod tačkom e) Ustava BiH Ustavni sud je istom *odlukom* presudio da je normiranje pravnog statusa državne imovine u nadležnosti BiH, tačnije zakonodavnih institucija BiH.

Ustavni sud BiH je u sedmom dijelu *Odluke* pod naslovom „Meritum“ protumačio šta se sve smatra državnom imovinom. Ovu imovinu odlikuje javnopravna priroda odnosa subjekata korištenja te imovine, kao i njezinog titulara. Pravni objekti ove imovine su pokretne i nepokretne stvari potrebne za vršenje vlasti, te „javna dobra“.

Javna dobra su: morska voda i morsko dno, riječna voda i korita, jezera, planine i druga priroda bogatstva, javna saobraćajna mreža, saobraćajna infrastruktura itd. Javno dobro prioritetno služi svim ljudima u državi. Zato se može izuzeti iz pravnog prometa (*res extra commercium*), jer se samo tako može sačuvati i zaštititi.

Drugačije protumačeno, državna imovina je podloga provođenja javne vlasti i zato je usko povezana sa teritorijalnim integritetom, odnosno sa teritorijalnim i materijalnim nadležnostima organa javne vlasti.

Ustavni sud smatra da je nemoguće izvesti nadležnost za reguliranje pravnog statusa državne imovine, te da bilo kakvo poređenje sa drugim pravnim porecima mora biti veoma oprezno.²

¹ Zakon o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji Republike Srpske i pod zabranom je raspolaganja („Službeni glasnik RS“, br. 73 od 18. 09. 2012. godine).

² Odluka Ustavnog suda BiH o dopustivosti i meritumu br. U-1/11 („Službeni glasnik BiH“, br. 73 od 18. septembra 2012. godine), str. 69. i 78.

II Pravni osnov državne imovine

Ustav RBiH sadržavao je glavu I o *društveno-ekonomskom uređenju RBiH*. Prema ovom općem pravnom aktu, svi oblici svojine su se garantirali, bili su ravnopravni i uživali su zaštitu. Nosioi prava svojine bili su fizička i pravna lica. U skladu sa Ustavom, bilo je slobodno obavljanje privredne i druge djelatnosti sredstvima u svim oblicima svojine. Svojinska prava i obaveze prema sredstvima u društvenoj svojini i uvjeti pod kojima su se na tim sredstvima mogli stjecati drugi oblici svojine uređivali su se zakonom. Ovlaštenja i obaveze prema sredstvima u državnoj svojini uređivali su se zakonom. Prirodna bogatstva i dobra u općoj upotrebi bila su u društvenoj ili državnoj svojini. Na prirodnim bogatstvima i dobrima u općoj upotrebi moglo se, pod uvjetima utvrđenim zakonom, steći pravo korištenja. Sredstva privredne infrastrukture mogla su biti u svim oblicima svojine pod uvjetima utvrđenim zakonom.³

Zemljište, šume, vode, vodotoci, more i morska obala, rudna blaga, divljač, ribe i druga priroda bogatstva, dobra u općoj upotrebi, kao i nekretnine i druge stvari od posebnog kulturnog i historijskog značaja uživali su, kao dobra od općeg interesa, posebnu zaštitu i koristili su se pod uvjetima i na načine koji su bili propisani zakonom.⁴

Svako zemljište, šuma, voda i vodotok, more i morska obala, rudno blago i druga prirodna bogatstva morali su se iskorištavati u skladu sa zakonom predviđenim općim uvjetima kojima se obezbjeđivalo njihovo racionalno iskorištavanje i drugi opći interesi. Zakonom se utvrđivao način upravljanja šumama, šumskim zemljištima i nalazištima rudnog blaga, kao i način iskorištavanja šuma, šumskih zemljišta i rudnog blaga. Gazdovanjem šumama moralo se obezbijediti trajno održavanje i obnova šuma. Društvena zajednica posebno se starala o pošumljavanju goleti i krša. Način korištenja i upravljanja putevima, kao i dobrima u općoj upotrebi, uređivao se zakonom.⁵

Navedeni pravni objekti postoje i danas u Bosni i Hercegovini. Nakon zaključivanja Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini potrebno je ponovo urediti pravnu nadgradnju nad ovim pravnim objektima.

³ Član 10. Ustava RBiH („Službeni list RBiH“, br. 5 od 14. marta 1993. godine).

⁴ Član 43. Ustava RBiH („Službeni list RBiH“, br. 5 od 14. marta 1993. godine).

⁵ Član 44. Ustava RBiH („Službeni list RBiH“, br. 5 od 14. marta 1993. godine).

III Bosna i Hercegovina kao pravno lice

Važeći Ustav BiH, dogovoren u pregovorima u Daytonu, u odredbama o nadležnostima institucija BiH ne sadrži izričite odredbe o pravu javnih dobara. Zato još uvijek nije jasno da li Bosna i Hercegovina može biti pravni subjekat u stvarnopravnim odnosima sa državljanima BiH ili čak stranim državljanima.

Ustav BiH ipak indirektno sadrži odredbe na osnovu kojih se može utvrditi da je Bosna i Hercegovina subjekat prava vlasništva. Naime, primjenom sistematskog tumačenja odredbe da BiH nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država⁶ i odredbe o pravu na imovinu da svako fizičko ili pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine u Protokolu 1⁷ na Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda može se zaključiti da je Bosna i Hercegovina subjekat prava vlasništva. Ovakav pravni status pojačava i odredba da se prava i slobode predviđeni u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini.⁸ Pravna obaveza direktne primjene Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda trajno je pravno zaštićena odredbom Ustava BiH da se nijednim amandmanom ne mogu eliminirati niti umanjiti nijedno od ljudskih prava i sloboda u Ustavu BiH, kao ni ova ustavna zaštitna odredba.⁹ Dakle, prema ovom potpuno krutom¹⁰ dijelu Ustava BiH, pravna osobnost BiH je trajno ustavna kategorija. Budući da BiH nije fizičko lice, primjenom metoda argumentum a contrario može se zaključiti da je BiH pravno lice. Ovo pravno svojstvo i pravni status su izričito i posredno uređeni navedenim odredbama.

Pored toga, Sporazum o pitanjima sukcesije u članu 2. izričito sadrži pojam *državnoga vlasništva*, tako da ratifikacijom ovog ugovora BiH kao jedna od ugovornih strana derivativno¹¹ stječe pravo vlasništva na svim predmetima sukcesije. To su: pokretna i nepokretna imovina, diplomatska i konzularna

⁶ Član I stav 1. Ustava BiH o *kontinuitetu*.

⁷ Član 1. Protokola 1 na Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

⁸ Član II o *ljudskim pravima i osnovnim slobodama* stav 2. o *međunarodnim standardima* Ustava BiH.

⁹ Član II Ustava BiH u vezi sa članom X stav 2. Ustava BiH.

¹⁰ Sokol, Smiljko – Smerdel, Branko (1995) *Ustavno pravo*, Informator, Zagreb, str. 21.

¹¹ Vedriš, Martin – Klarić, Petar (1996) *Građansko pravo*, Narodne novine, Zagreb, str. 213–218.

imovina, finansijska aktiva i pasiva, arhivi, mirovine, ostala prava, interesi i obaveze, privatna imovina i stečena prava.¹²

Na osnovu ove tri odredbe jasno je da je i BiH istovremeno pravni subjekt, odnosno pravno lice, a što znači da može biti vlasnik imovine potrebne za rad institucija BiH.

IV

Imovina u institucijama BiH može se podijeliti na tri vrste. To su: privatna imovina, upravna i javna dobra.

a) Privatna imovina

Privatnu imovinu, odnosno privatno vlasništvo, institucije BiH imaju već na osnovu samog Ustava. Naime, odredbu da su institucije BiH nadležne za finansije institucija i međunarodnih obaveza BiH i da država ima pravo primjenjivati zakone koje smatra potrebnim da bi nadzirala korištenje imovine u skladu s općim interesima ili da bi osigurala naplatu poreza ili drugih doprinosa ili kazni¹³ u početku su institucije BiH primjenjivale na osnovu odredbe da FBiH mora obezbijediti dvije trećina a RS jednu trećinu prihoda za budžet institucija BiH.¹⁴ Već ova odredba je bila formalni izvor za privatno pravo vlasništva BiH.

Nakon izvjesnog vremena odredba o finansiranju institucija i međunarodnih obaveza BiH postala je pravni osnov da Parlamentarna skupština BiH usvoji Zakon o PDV-u.¹⁵ Na osnovu ovog zakona institucije BiH ubiru carinske prihode i omogućavaju da BiH bude subjekat prava vlasništva, odnosno pravno lice.

U općim odredbama još u Daytonu je dogovoreno da Ustav BiH sadrži odredbu *compensation for persons...*¹⁶ Ova odredba je također posredni izvor prava vlasništva države BiH. Naime, na osnovu odredbe da osobe koje vrše službu u institucijama BiH imaju pravo na primanja, svi oni stječu privatno pravo vlasništva na npr. plaćama i naknadama. U tom pogledu postoji Zakon

¹² Sporazum o pitanjima sukcesije SFRJ, Aneks A–Aneks G.

¹³ Član II o ljudskim pravima stav 2. o međunarodnim standardima u vezi sa članom III o nadležnostima i odnosima između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta stav 1. o nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine pod tačkom e).

¹⁴ Član VIII Ustava BiH o finansijama.

¹⁵ Zakon o porezu na dodatnu vrijednost („Službeni glasnik BiH“, br. 9/05).

¹⁶ Član IX o općim odredbama Ustava BiH.

o radu u institucijama BiH¹⁷. To znači da tako ostvaruju svoje ljudsko pravo na imovinu iz Ustava BiH, odnosno Protokola 1 na Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Ovakvo pravo na imovinu ostvaruje se u skladu sa načelom *nemo plus iuris ad alium transfere potest quam ipse habet* (niko na drugog ne može prenijeti više prava nego što ih sam ima).

Imovini BiH pripadaju i administrativne i sudske takse uplaćene radi provođenja upravnog postupka u upravnim institucijama BiH i parničnog postupka pred Sudom BiH.

Dakle, BiH ima svoje vlasništvo, odnosno vlasnik je nad svojim novčanim sredstvima.

b) Upravna dobra

Aneks II na Ustav BiH sadrži odredbu da će svi zakoni, propisi... na snazi na teritoriji Bosne i Hercegovine u trenutku kada Ustav stupi na snagu ostati na snazi u onoj mjeri u kojoj nisu u suprotnosti sa Ustavom, dok drugačije ne odredi nadležni organ vlasti Bosne i Hercegovine.¹⁸

Ova odredba, zajedno sa odredbom da BiH nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država, može se primijeniti kao pravni osnov za vlasništvo BiH na upravnim dobrima. To su pravni objekti ili, u građevinskom smislu, objekti neophodni za obavljanje ustavnih funkcija organa vlasti u institucijama BiH. To su: Parlamentarna skupština BiH, Predsjedništvo BiH, Vijeće ministara BiH, Ustavni sud BiH, Centralna banka BiH, Ombudsmen BiH, Sud BiH, Tužilaštvo BiH, Pravobranilaštvo BiH, te sva imovina neophodna za rad ministarstava i uprava.

Na osnovu odredbe o pravu na imovinu iz Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda svoje vlasništvo imaju i sve agencije i drugi osnovani organi uprave sa statusom javnopravnog lica.

Pokretne i nepokretne stvari, a koje nisu upravna dobra, potrebne za rad državnih organa mogu se otuđivati u skladu sa Zakonom o obligacionim odnosima.

¹⁷ Zakon o radu u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 26/04, 7/05, 48/05 i 60/10).

¹⁸ Aneks II o prelaznim odredbama stav 2. o kontinuitetu pravnih propisa Ustava BiH.

c) Javna dobra

Iako odredbe o nadležnostima institucija BiH ne sadrže nijednu izričitu odredbu o javnim dobrima, Ustav BiH ipak sadrži odredbe na osnovu kojih se može utvrditi da je Bosna i Hercegovina subjekat prava vlasništva na ovim dobrima. U pogledu pojedinih javnih dobara u Ustavu BiH stvari stoje različito.

Ustav BiH sadrži odredbu da su institucije BiH nadležne za kontrolu zračnog prometa. Na osnovu ove odredbe Aneksa 9 o javnim preduzećima i prava na imovinu u Protokolu 1 na Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, javna preduzeća za zračni promet su vlasnici aerodroma na kojima obavljaju djelatnost zračnog prevoza putnika do mjesta odredišta. Naime, kontrola zračnog prometa¹⁹ pretpostavlja korištenje aerodroma kao javnog saobraćajnog dobra, a pošto je korištenje jedno od ovlaštenja prava vlasništva, jasno je da je Bosna i Hercegovina, odnosno javno preduzeće za zračni promet, vlasnik odgovarajućeg aerodroma.

Ustav BiH u stavu o dodatnim nadležnostima institucija BiH sadrži dvije odredbe.

Prema prvoj Bosna i Hercegovina će preuzeti nadležnost u onim stvarima koje su potrebne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine, u skladu sa podjelom nadležnosti među institucijama Bosne i Hercegovine.²⁰ Primjenom sistematskog tumačenja ove ustavne odredbe i Konvencije UN-a o pravu mora Parlamentarna skupština BiH nadležna je da usvoji zakon o morskim vodama i morskom dnu kao javnim prirodnim dobrima, kako su spomenuti u Odluci Ustavnog suda BiH U-1/11.

Konvencija UN-a o pravu mora sadrži odredbu da su vode koje se nalaze od polazne crte teritorijalnog mora u smjeru kopna dio unutrašnjih voda države. Kad se određivanjem ravne polazne crte kao unutrašnje vode obuhvate vode koje se prije toga nisu smatrale takvima, u tim će vodama postojati pravo neškodljivog prolaska, kako je predviđeno u ovoj konvenciji. Ovaj međunarodni ugovor sadrži i odredbu da se suverenost obalne države proteže – izvan njezinoga kopnenog područja i njezinih unutrašnjih voda – na susjedni pojas mora, koji se naziva teritorijalnim morem.²¹

¹⁹ Član III o *nadležnostima i odnosima između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta* stav 1. pod tačkom j).

²⁰ Član III o *nadležnostima i odnosima između institucija BiH i entiteta* stav 5. o *dodatnim nadležnostima* Ustava BiH pod tačkom a).

²¹ Članovi 2. i 8. Konvencije UN-a o pravu mora.

Na osnovu ovih dviju odredbi javna prirodna dobra – morska voda i morsko dno, kako su spomenuti u Odluci Ustavnog suda BiH U-1/11 – su unutrašnje vode u smislu ove konvencije.

Prema drugoj odredbi u periodu od šest mjeseci od stupanja na snagu ovoga ustava entiteti će početi pregovore s ciljem uključivanja i drugih poslova u nadležnost institucija Bosne i Hercegovine, uključujući korištenje izvora energije i zajedničke ekonomske projekte.²²

Ukoliko se dio ove odredbe o korištenju izvora energije i zajedničkim ekonomskim projektima u amandmanskim izmjenama i dopunama Ustava BiH prenese da budu dvije nove odvojene nadležnosti institucija BiH, nastao bi u Ustavu BiH pravni osnov za korištenje javnih prirodnih dobara, kao što su vodno, zračno i šumsko javno dobro, sunčeva svjetlost i energija za proizvodnju električne energije, te korištenje javnih zemljišnih dobara za saobraćaj. Pojam korištenja izvora energije pretpostavlja također postojanje prava vlasništva, jer je korištenje jedno od ovlaštenja vlasništva. Jasno je da je ovdje riječ o javnom vlasništvu na pravnim objektima na teritoriji BiH.

Javno vodno dobro jeste veliki energetske potencijal u BiH. Iskorištavao se u BiH prije rata izgradnjom hidroelektrana na rijekama Neretvi i Drini. To su hidroelektrane Mostar I i II, Salakovac i Grabovica na rijeci Neretvi, te Višegrad, Zvornik i Bajina Bašta na rijeci Drini.

U pogledu hidroelektrana na rijeci Drini potrebno je zaključiti sporazum između Republike Srbije i Bosne i Hercegovine o uspostavljanju međunarodne služnosti. U tom sporazumu mora se dogovoriti da Republika Srbija plaća Bosni i Hercegovini korištenje rijeke Drine kao izvora hidroenergije za proizvodnju električne energije. Ovo korištenje mora se plaćati Bosni i Hercegovini zato što rijeka Drina u svom gornjem toku nije granica, nego javno prirodno dobro koje teče jednim dijelom kroz Republiku Srpsku, manjim dijelom kroz Goražde u FBiH, a većim dijelom je međunarodna granica. Vlasništvo stečeno iz međunarodnih transakcija na novčanim sredstvima u skladu sa predloženim zajedničkim ekonomskim projektom dijelilo bi se između institucija BiH i Republike Srpske.

Na području općine Trnovo u Bogatićima nalazi se hidroelektrana na granici FBiH i RS. U FBiH su vode, a hidroelektrana i svi pogoni su u Republici Srpskoj. Ovako raspoređen jedan pravni objekat treba da se *de lege ferenda* proglasi vlasništvom BiH, dok su svi prihodi nastali iz korištenja izvora

²² Član III o nadležnostima i odnosima između institucija BiH i entiteta stav 5. o dodatnim nadležnostima Ustava BiH pod tačkom b).

energije na javnom vodnom dobru u Bogatićima zajednički ekonomski projekat FBiH i RS. Već sada postoji sporazum između EPBiH i EPRS da EPBiH pripadne jedna trećina, a EPRS dvije trećine prihoda. U samom zakonu *de ferenda* dovoljno je propisati da će prihode dijeliti prema sporazumu. To znači da se u stvarnosti neće ništa izmijeniti, nego će se stvari samo pravno urediti u skladu sa izloženim izmjenama Ustava BiH *de ferenda*.

Analogno predloženom rješenju Republika Hrvatska treba da plaća korištenje vode na Buškom jezeru (Buško blato). Prihod stečen za korištenje dijelio bi se u skladu sa zajedničkim ekonomskim projektom između institucija BiH i FBiH.

Snaga vjetra može se koristiti kao izvor energije za zajednički ekonomski projekat proizvodnje električne energije u dijelovima BiH gdje ima snažnog vjetra. Sporazum o tome treba također da zaključe ovlaštene elektroprivrede u BiH. Izgradnju vjetroelektrana mogu finansirati institucije BiH kao zajednički ekonomski projekat.

Iz primjene sistematskog tumačenja zajedničkog ekonomskog projekta i korištenja izvora energije *de constitutione ferenda* u pravu javnih dobara proizlazi da je svrha korištenja ovih dobara usmjerena na *zajednički ekonomski projekat* u finansijskom interesu BiH i obaju entiteta. Naime, zajednički ekonomski projekat kao nadležnost institucija BiH i kao svrha korištenja javnih dobara indicira da pravni objekti ne mogu mijenjati svoga titulara, a to je javnopravno lice pod nazivom Bosna i Hercegovina. Primjer takvog zajedničkog projekta danas je Elektroprenos BiH.

Šume su javna prirodna dobra i mogu biti objekat zajedničkih ekonomskih projekata. Ovaj projekat može se sastojati iz više aktivnosti. Projektovanje, izgradnja, rekonstrukcija i održavanje šumske infrastrukture može se provoditi u saradnji institucija BiH i entiteta, a entiteti mogu ove aktivnosti koordinirati. Na ovu aktivnost može se nadovezati promet šumskih drvnih sortimenata i nedrvnih šumskih proizvoda u vanjskom i unutrašnjem prometu u skladu sa Ustavom BiH i drugim zakonima iz ove upravne oblasti. Zajednički ekonomski projekat može obuhvatiti i očuvanje supstance šuma u skladu sa Uputstvom Savjeta o održavanju prirodnih životnih prostora kao i divljih živih životinja i biljaka. Na osnovu ovog uputstva zajednički ekonomski projekat ministarstva okoline *de lege ferenda* treba da bude plan

upravljanja šumama. Ovim planom treba da se predvide odgovarajuće pravne, administrativne ili ugovorne mjere.²³

Zajednički ekonomski projekat sam po sebi nije smetnja ni za provođenje mjera integralne zaštite šuma, proizvodnju i promet šumskog sjemena, šumskog i hortikulturnog sadnog materijala, izvršavanje planova korištenja nedrvenih šumskih proizvoda, realizaciju planova razvoja šumarstva i mjera racionalizacije u šumarstvu, realizaciju aktivnosti predviđenih izvedbenim dijelom kantonalnog šumsko-razvojnog plana, svih ekonomskih odgovornosti, koristi i odluka, te ostalih poslova, zadataka i odgovornosti u skladu sa ugovorom o prenosu poslova upravljanja.

U novom zakonu o imovini BiH *de ferenda* treba da se propiše odredba da BiH postaje vlasnik šume bilo gdje u BiH ako ministarstvo okoline BiH *de lege ferenda* na osnovu programa i plana provođenja zajedničkog ekonomskog projekta izdaje upravne akte radi zaštite supstance ovog javnog dobra. Naime, zaštitom supstance šume štiti se i njen ekonomski potencijal.

Ustav BiH ne sadrži nijednu izričitu odredbu o javnim cestama niti željeznicama ili drugim saobraćajnim dobrima. Ovaj pravni akt sadrži samo posredne odredbe u vezi sa javnim saobraćajnim dobrima. To su odredbe o: kretanju roba, usluga, kapitala i lica; slobodi kretanja i reguliranju međuentitetskog transporta.²⁴ U skladu sa ovim odredbama i predloženom izmjenom Ustava BiH *de ferenda* naknada za korištenje cesta i željeznica u međunarodnom i međuentitetskom prometu na osnovu zakona treba da bude zajednički ekonomski projekat i imovina BiH. Ovi prihodi treba da se Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH dodijele prvenstveno Ministarstvu prometa i komunikacija BiH.

Navedene važeće ustavne odredbe ne mogu biti pravni osnov za vlasništvo BiH na javnim zemljišnim saobraćajnim dobrima. U javnosti su se u posljednje vrijeme pojavile rasprave o izgradnji autoputa od Sarajeva do Beograda, čiju izgradnju bi finansirala Republika Turska. U skladu sa odredbom da su institucije BiH nadležne za međunarodni i međuentitetski promet, ova nova saobraćajnica treba da ide od Sarajeva preko Tuzle i Bijeljine do Beograda. Na osnovu predložene izmjene Ustava BiH u vezi sa zajedničkim ekonomskim projektom vlasnik ovog pravnog objekta treba da

²³ Član 6. Uputstva Savjeta o održavanju prirodnih životnih prostora kao i divljih živih životinja i biljaka, br. 92/43/EEZ od 21. maja 1992. godine.

²⁴ Članovi I stav 4, II stav 3. pod tačkom m) i III stav 1. pod tačkom i) Ustava BiH.

bude BiH, a pola prihoda od korištenja ovog puta treba da pripadnu BiH, a druga polovica bi se dodijelila FBiH i RS.

Tako bi se dosljedno mogla ispuniti obaveznost odluke Ustavnog suda BiH br. U-1/11 da su javna dobra *res extra commercium*. Dakle, ovom izmjenom Ustava BiH uspješno bi se primijenila odredba Ustava BiH da su odluke Ustavnog suda BiH konačne i obavezujuće.

Primjenom sistematskog tumačenja predložene izmjene Ustava BiH i prava naroda na samoopredjeljenje iz Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine i Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1968. godine²⁵ može se saznati šta treba da bude sadržaj pojmova korištenja izvora energije i zajedničkih ekonomskih projekata u radu organa uprave u institucijama BiH, a i Vijeća ministara BiH.

VI

Budući da je Bosna i Hercegovina pravni subjekat, u zakonu o državnoj imovini treba normirati i odredbu da je vlasnik svih pokretnih i nepokretnih stvari potrebnih za obavljanje funkcija svih organa vlasti u institucijama BiH. U zakonu *de ferenda* mora se navesti da organi uprave stječu pravo vlasništva na pokretnim stvarima zaključivanjem ugovora o javnim nabavkama. U istom smislu, Bosna i Hercegovina može postati i vlasnik vrijednosnih papira učestvovanjem u pravnom prometu vrijednosnih papira na berzi.

VII

Zakon o imovini države BiH mora sadržavati i odredbe o: upravljanju, korištenju, osnovne odredbe o upravnopravnoj zaštiti imovine i nadzoru primjene ovog zakona.

a) Upravljanje

U pogledu upravljanja javnom imovinom institucija BiH u novom zakonu *de ferenda* mora se propisati da institucije BiH postupaju sa pažnjom dobrog domaćina. Ovaj pravni standard mora se propisati zbog ograničenosti privatne imovine, upravnih i javnih dobara.

²⁵ Član 1. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine i član 1. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1968. godine.

Upravljanje treba da se rukovodi načelima javnosti, predvidljivosti, efikasnosti i odgovornosti.

Načelo javnosti zahtijeva redovno obavješćavanje javnosti o aktivnostima organa upravljanja i raspolaganja državnom imovinom, javno objavljivanje odluka o upravljanju i raspolaganju državnom imovinom i vođenju registra državne imovine.

Načelo predvidljivosti znači da upravljanje i raspolaganje imovinom mora biti predvidljivo javnosti. Predvidljivost upravljanja i raspolaganja državnom imovinom ostvaruje se načelno jednakim postupanjem u istim ili sličnim slučajevima.

Prema načelu efikasnosti državnom imovinom upravlja se i raspolaže efikasno radi ostvarivanja ekonomskih i drugih ciljeva određenih strategijom i planom upravljanja kao javnim interesom.

Načelo odgovornosti postizalo bi se podnošenjem izvještaja o postignutim ciljevima upravljanja i raspolaganja državnom imovinom i preduzimanjem mjera protiv nosilaca funkcija koji ne poštuju propise.

U zakonu o imovini *de ferenda* dokumenti upravljanja imovinom treba da budu strategija upravljanja i raspolaganja državnom imovinom, plan upravljanja i izvještaji o ovoj imovini. Strategija upravljanja i raspolaganja treba da sadrži srednjoročne ciljeve i smjernice upravljanja i raspolaganja imovinom u skladu sa ekonomskim i razvojnim interesima BiH i entiteta. Nacrt prijedloga ovog dokumenta treba da izrađuje ministarstvo privrede BiH *de lege ferenda*, a usvaja Parlamentarna skupština BiH za period od pet godina. Plan upravljanja namijenjen je za kratkoročne ciljeve i smjernice upravljanja državnom imovinom, te provedbene mjere radi provođenja strategije. Kratkoročni cilj traje dvije godine i usvaja ga Vijeće ministara BiH. U vezi sa izvještajima ministarstvo privrede BiH *de lege ferenda* dužno je podnijeti izvještaj o korištenju državne imovine.

U novom zakonu o imovini BiH mora se predvidjeti i nadležni organ za upravljanje imovinom.

Ako je riječ o prirodnim javnim dobrima, ministarstvo okoline *de ferenda* može biti nadležno da upravlja unutrašnjim slatkim i morskim vodama, međunarodnim granicama između BiH, RS (srednji i donji tok rijeke Drine), između BiH i RH (cijeli tok rijeke Save i dio toka Une duž međunarodne granice BiH i RH).

Ovo ministarstvo na osnovu predložene izmjene o korištenju izvora energije i zajedničkim ekonomskim projektima treba da bude nadležno i za pripremanje koordinacije između Vijeća ministara BiH i entitetskih vlada u oblasti okoline.

U pogledu upravljanja javnim dobrima treba da se propiše da ovim pravnim objektima upravljaju javna preduzeća osnovana u skladu sa Aneksom 9 na Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini.

Potrebno je navesti i definiciju šta se sve smatra upravljanjem javnim dobrima. Tako se pod upravljanjem javnim dobrima smatra ostvarivanje zajedničkog ekonomskog projekta gazdovanja, održavanja, iskorištavanja i određivanja načina korištenja državne imovine u javnom interesu, održavanje, obnavljanje i unapređivanje, kao i izvršavanje zakonskih i drugih obaveza na tim stvarima, u skladu sa zakonom.

Svi organi moraju upravljati državnom imovinom savjesno, zakonito i pružati zaštitu javnom interesu.

b) Korištenje

Državna imovina koristi se na osnovu upravnog akta, upravnih i obligacionih ugovora, te drugih odluka Vijeća ministara BiH i nadležnih ministarstava u Vijeću ministara BiH.

c) Nadzor

Zaštita imovine u Protokolu 1 na Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda sadrži i odredbu da država ima pravo da primjenjuje takve zakone koje smatra potrebnim da bi nadzirala korištenje imovine u skladu s općim interesima ili da bi osigurala naplatu poreza ili drugih doprinosa ili kazni. Prema ovoj odredbi u zakonu o imovini BiH mora se normirati i nadzor nad korištenjem državne imovine. U suštini to znači da se mora normirati i nadzor nad primjenom ovog zakona. Nadzor bi bio u nadležnosti ministarstva privrede (ekonomije) *de lege ferenda*, a obavljao bi se prema odredbama o nadzoru u važećem Zakonu o upravi BiH.

VIII Popis imovine BiH u Uredu visokog predstavnika

Ured visokog predstavnika međunarodne zajednice u BiH napravio je popis vojne i državne imovine. Sva državna imovina iz tog popisa treba da bude vlasništvo BiH. Vojna imovina iz tog popisa je predmet Zakona o vojnoj imovini BiH.

IX Arhiv BiH

U zakon o imovini BiH mora se propisati i da su dokumenti institucija BiH u Arhivu BiH vlasništvo BiH, jer ovi dokumenti ne mogu biti u prometu.

X Nemogućnost prinudnog izvršenja, održaja i zasnivanja hipoteke

Budući da su javna i upravna dobra stvari izvan pravnog prometa, u zakon o imovini BiH mora se propisati da je na ovim pravnim objektima prinudno izvršenje nedopušteno.

U zakonu o imovini BiH mora se propisati da imovina ne može biti predmet održaja i zasnivanja hipoteke ili drugog sredstva stvarnog obezbjeđenja.

U imovinu BiH treba da uđe i sve iz Sporazuma o sukcesiji državne imovine SFRJ.

Zaključak

Tvrdnje da Ustav BiH ne sadrži normativnopravnu osnovu za usvajanje zakona o državnoj imovini nisu tačne. Ustav BiH sadrži više odredbi za usvajanje i primjenu zakona o državnoj imovini. To su odredbe o: nastavku postojanja BiH po međunarodnom pravu kao države u vezi sa Sporazumom o pitanjima sukcesije; kretanju robe, usluga, kapitala i lica; slobodi kretanja; pravo na imovinu u Protokolu 1 na Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda; međunarodnim sporazumima; uspostavljanju i funkcioniranju međunarodnih i međuentitetskih komunikacija; kontroli zračnog prometa; reguliranju međuentitetskog transporta; dodatnim nadležnostima BiH radi očuvanja suvereniteta, teritorijalnog integriteta, međunarodnog subjektiviteta i političke nezavisnosti BiH u vezi sa Konvencijom UN-a o pravu mora; primanjima funkcionera u organima vlasti institucija BiH, te ustavna zabrana da se nikada ne smiju eliminirati ili ograničiti ljudska prava i osnovne slobode u Ustavu BiH kao ni ova zabranjujuća ustavna odredba. Pored ovih odredaba pravni osnov za državnu imovinu mogu postati i zajednički ekonomski projekat i korištenje izvora energije, ako se usvoje predložene izmjene Ustava BiH.

Sve ove odredbe zajedno su materijalni ustavnopravni osnov da Parlamentarna skupština BiH usvoji zakon o državnoj imovini BiH. Nakon usvajanja ovog zakona na osnovu odredbe o kontinuitetu BiH i kontinuitetu zakona u Aneksu II na Ustav BiH u zemljišnim knjigama i katastru treba

upisati da je BiH vlasnik i posjednik javnih i upravnih dobara, kao i drugih nepokretnih stvari.

Sva ostala imovina bez pravnog osnova u Ustavu BiH može biti samo imovina FBiH, RS, kantona i jedinica lokalne samouprave u skladu sa zakonom entiteta i kantona.