# TRANZICIJA/TRANSITION Časopis za ekonomiju i politiku tranzicije / Journal of economic and politics of Transition Godina XIX Vitez-Tuzla-Zagreb-Beograd-Bukurešt, 2017. Br. 39

*Pregledni rad Review article*

***JEL Clasification****: K41, K42, H73*

**Amir Dehić[[1]](#footnote-1)\***

**UPRAVNO PRAVNI ASPEKT DRZAVNE IMOVINE BOSNE I HERCEGOVINE**

**ADMINISTRATIVE LEGAL ASPECT OF THE STATE PROPERTY IN BOSNIA AND HERZEGOVINA**

***Sažetak***

*Posmatrano sa upravno-pravnog aspekta državna imovina BiH služi za potrebe smještaja Institucija BiH i drugih nivoa vlasti. Država kao vlasnik nekretnina može iste da iskorištava prema vlastitim potrebama.. Uzimajući u obzir vojnu imovinu koja se kvalifikuje kao perspektivna (vojne lokacije potrebne OS BiH) kao i jedan od ciljeva pristupanja NATO savezu, odnosno neperspektivna imovina koja se dodjeljuje jedinicama lokalne uprave na čijem teritoriju se ta imovina nalazi, istovremeno se povlači pitanje efektivnog upravljanja tom imovinom u općedruštvenom interesu i potrebama kako države tako i nižih nivoa vlasti, sukladno ustavnom državnom uređenju. Iznalazeći modalitete pri rješavanju hroničnog nedostatka smještajnog prostora, gro državnih institucija se nalazi u zakupodavnom odnosu kod raznih privatno pravnih subjekata, što iziskuje značajna novčana sredstva. Pri tome imamo pojave gdje su nekretnine u državnom vlasništvu uzurpirane od strane nižih nivoa vlasti kao i raznih političkih partija zatim udruženja koja se samo imenuju sljednicima ranijih političkih subjekata. Postojeći pravni vakum u rješavanju pitanja državne imovine* zatim izostanak adekvatnih mjera na prevenciji, *suzbijanju pojava slične vrste ostavlja prostora za dalje malverzacije.* ***Ključne riječi****: društvena svojina, državna imovina, vojna imovina, institucije BiH, uzurpacije.*

***Abstract***

*Seen from the administrative and legal aspects, the state property of BiH is used for accommodation of BiH institutions and other levels of government. The state as the owner of the real estate, can exploit it according to their own needs. Taking into account the military assets that qualify as promising (military sites required by the AF BiH), as well as one of the goals of joining NATO, or lame duck assets granted to local governments on whose territory the property is located, at the same time raises the question of effective management of the assets in the general social interest and needs of the state and the lower levels of government, in accordance with the constitutional state regulation. By finding modalities to solve the chronic lack of space and facilities, most of state institutions locations were rented from various private entities, and that requires significant funds. In doing so, we have the phenomena where the real estate owned by the state usurped by lower levels of government and various political parties then associations are only appointed successors of earlier political entities. The current legal vacuum in addressing the issue of state property, then the lack of adequate measures on the prevention and combating the phenomenon, leaves room for the further fraud.* ***Key words****: social ownership, public assets, military assets, BiH institutions, usurpation.*

**UVOD**

Državna imovina je svojina čiji titular je država. Sadržina državne svojine ima dvije vrste ovlaštenja, javnopravna (upravnopravna) i privatnopravna (građanskopravna). Zbog ovoga državna svojina ima mješovito pravno dejstvo. Kod državne svojine se u osnovi kao titular prava svojine javlja država. Njome upravlja država kao i svaki drugi vlasnik preko nadležnih organa, na način utvrđen ustavom i zakonom. Stoga je potrebno praviti razliku između države kao javne vlasti (za nju važe posebna pravila) i države kao vlasnika (za nju važe ista pravila kao i za sve). Uobičajena je podjela prava na javno i privatno. Subjekt državne svojine je država, a objekte državne svojine čine javna dobra, prirodna bogatstva, dobra u općoj upotrebi, novac, hartije od vrijednosti i umjetnička djela. Državna imovina Bosne i Hercegovine posmatrano sa aspekta iskoristivosti prirodnih i drugih resursa kojma raspolaže iskorištavanje i ubiranje plodova svedena je na najskromiju mjeru, a to je smještaj Institucija,[[2]](#footnote-2) od strane službe u dosadašnjem periodu nije provede uniforman popis nekretnina koje se nalaze u državnoj svojini i koje bi mogle da posluže za smještaj Institucija BiH. Kao jedan od glavnih razloga bespravnog korištenja i upravljanja državnom imovinom jeste i nepostojanje zakona o državnoj imovini, jedinstvenog registra državne imovine na državnom nivou čemu najviše doprinose duboki historijski korijeni povezani direktno sa političkim, ekonomskim institucionalnim, pravnim, kao i sociološkim problemima koji su državnu imovinu doveli u nezavidan položaj (*Casus sentit dominus****)***.Povoljniji ambijent može se očekivati donošenjem zakona o državnoj imovini koji se nalazi u Parlamentarnoj proceduri, [[3]](#footnote-3) i njegovim stupanjem na snagu može se očekivati i uspostava jedinstvene evidencije cjelokupne državne imovine odnosno upisom državne imovine u javne knjige poboljšat će se cjelokupna struktura upravljanja i raspolaganja državnom imovinom kao i dalji kontinuitet vlasništva države nad imovinom.[[4]](#footnote-4) U procesu reformi koje su, između ostalog, obaveza države su i promjene u javnom sektoru, odnosno modernizacija javnog menadžmenta. Učinkovitost administracije povezana sa reformama javnog sektora značajno će doprinijeti preglednijem iskorištavanju resursa državne imovine. Posmatrano sa ekonomskog aspekta, u današnjem periodu državna imovina služi kao generator razvoja privrede jedne države, dok posmatrajući sa finansijskog aspekta, pregledno upravljanje državnom imovinom u skladu sa međunarodnim standardima može doprinijeti povećanju javnih prihoda, odnosno nepotrebnom gomilanju fiksnih troškova na održavanju imovine koju niko ne koristi, dok se pojedini objekti u državnom vlasništvu nalaze zapušteni i u stanju propadanj[[5]](#footnote-5) Uređenje vlasničkih i upravljačkih prava na državnoj imovini, zatim definiranje svih mogućih pojavnih vidova imovine neki su od uvjeta efektivnog iskorištavanja državne svojine. Međutim u praksi je prisutna jedna vrlo opasna situacija a to je da je u korist BiH od stane raznih sudova doneseno više presuda koje nisu implementirane.[[6]](#footnote-6)

**Promet državnom imovinom**

Pravni promet se obično definira kao prijenos prava sa jednih subjekata (titulara, imalaca) na druge, dakle kao promjena aktivnog subjekta pravnog odnosa.[[7]](#footnote-7) Prijenos prava vlasništva podrazumijeva da je učinjen na temelju stranačke volje da se izvrši prijenos vlasništva[[8]](#footnote-8)  Problem ulaska države u posjed nekretnina koje su u njenom vlasništvu odvija se stihijski – spontano od slučaja do slučaja što je više projicirano potrebama za smještajnim kapacitetima za koje država izdvaja enormne sume na godišnjem nivou. Nadležne institucije nemaju jasnu viziju i strategiju za rješavanje pitanja smještaja institucija BiH, kao ni pravila, kriterije i smjernice za proces zakupljivanja. One nisu stvorile uslove koji bi osigurali da se proces zakupljivanja odvija na efikasan i ekonomičan način. U ovakvim okolnostima, institucije se pri pribavljanu usluga zakupa različito ponašaju, naročito kad je riječ o izboru lokacije, zakupljenoj površini, a samim tim i ugovorenoj cijeni.[[9]](#footnote-9) *Državna imovina predstavlja skup imovinskih prava kako na pokretnoj tako i nepokretnoj imovini čiji je titular država.* Promet državnom imovinom gotovo da ne postoji izuzev u jednom slučaju, odnosno po potrebi kada su u pitanju državni interesi na međunarodnom planu, ili kada je interes države neposredno izražen da prevazilazi okvire političkih stega. Za primjer imamo prodaju državnog zemljišta za potrebe izgradnje zgrade Američke ambasade. [[10]](#footnote-10) Osnovnna obaveza prodavca je da nekretninu koju prodaje preda u posjed kupcu i izda tabularnu ispravu za valjan prenos prava vlasništva a obveza je kupca da prodavcu isplati odgovarajući iznos novca[[11]](#footnote-11) Tako bi se moglo reći da je pravni promet prijelaz subjektivnih prava i obaveza sa jednog subjekta (pravnog prethodnika) na drugog (pravnog sledbenika, sukcesora, prijemnika), dok se čitava operacija naziva pravnim sledovanjem (sukcesijom).[[12]](#footnote-12) Nemogućnost stjecanja prava svojine pravnih i fizičkih lica na stvarima koje se nalaze u državnoj svojini predstavlja suprotnost općoj tendenciji tržišne ekonomije.Pravni osnov zaštite društvene imovine je sadržan u ustavu, dok status ostale imovine u koju spadaju javna dobra i to: šume, rijeke, jezera, more su dobra u općoj upotrebi ustupljena nižim nivoima vlasti, ukoliko ne potpadaju pod građanskopravni režim, odnosno koje teorija građanskog prava određuje kao stvari koje su van prometa (res extra commercium).Državna imovina se nalazi pod zabranom raspolaganja ali istovremeno ostavljena je mogućnost za skidanje zabrane ukoliko nadležna komisija za državnu imovinu ustvrdi da je takva potreba opravdana,[[13]](#footnote-13) što jasno ukazuje da ne postoji plansko i sistemsko upravljanje državnom imovinom. Sredstva ostvarena prodajom državne imovine direktno se usmjeravaju u javne prihode koje je moguće iskoristiti, npr. u svrhu obnove javne infrastrukture i drugih razvojnih projekata, zavisno od potreba države. Raspolaganje državnom imovinom podrazumijeva otuđenje, pribavljanje i davanje na korištenje drugim kako državnim organima tako i pravnim i fizičkim licima.Nedostatak konzistentnih zakonskih rješenja iz ove oblasti jeste posljedica nerada izabranih dužnosnika koji svojim nečinjenjem opstruiraju državne prerogative grubo se suprostavljajući ustavnima načelima i presudama najviših sudskih instanci u BiH.[[14]](#footnote-14)"Službena osoba u institucijama Bosne i Hercegovine, institucijama entiteta ili institucijama Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, koja odbije da izvrši konačnu i izvršnu odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, Suda Bosne i Hercegovine ili Doma za ljudska prava, ili sprečava da se takva odluka izvrši, ili na drugi način onemogućava njeno izvršenje, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina",[[15]](#footnote-15) istovremeno imamo prisutno prebacivanje nadležnosti za postupanje po ovom pitanju što stvara dodatne poteškoče u samom iznalaženju rješenja za izlazak iz začaranog kruga. S tim u vezi delegiranje odgovornosti za neizvršenje odluka najviše sudske instance je vrlo jasno detektirano obzirom da je za realizaciju Zaključaka, [[16]](#footnote-16) usvojenih povodom rasprave o Prijedlogu zakona o državnoj imovini, kao i zaključka Vijeća ministara BiH,[[17]](#footnote-17) kojim je zaduženo Ministarstvo finansija i trezora BiH da nastavi aktivnosti na izradi zakona o korištenju i upravljanju državnom imovinom BiH te isti uputi u Parlamentarnu proceduru najkasnije do kraja 2016, što ni do danas nije učinjeno. Prebacivanje odgovornosti sa jednih subjekata na druge u osnovi ne samo da se nastoji zaobići donošenje adekvatnih propisa nego se time i pokazuje arogancija spram državnih Institucija , dok nadležna Tužilaštva vlastitom inertnošću su zamajac prisutnim tendencijama antiustavnog i antidržavnog djelovanja. U većini slučajeva organi vlasti redovno izvještavaju Ustavni sud o preduzetim ili nepreduzetim mjerama. U određenim slučajevima, međutim ukoliko organ vlasti naveden u odluci kao odgovoran za izvršenje ne ispunjava ovu svoju obavezu, ima obavezu dostaviti (Informacija o izvršenju, Rješenje o neizvršenju). [[18]](#footnote-18)

**Upotreba državne imovine**

Pod upotrebom državne imovine podrazumijevamo njeno korištenje u općem interesu svih građana, služeći se principima dobrog upravljanja. Stvarna prava djeluju *erga omnes tj.* prema svim trećim licima,[[19]](#footnote-19) stoga imovinska prava BiH na državnoj imovini su neprikosnovena. Sami način korištenja državne imovine karakteriše to da država ima pravo svojine i mogućnost ostvarenja pravnog prometa na stvarima u državnoj svojini, međutim neriješena zakonska osnova za prometovanje državnom imovinom ograničava državu kao titulara na jedan širi opseg korištenja državnom imovinom.U BiH ne postoji planski utvrđen program upravljanja državnom imovinom, a razlog ovakvom stanju jeste sistemske prirode. Upotreba državne imovine svodi se u najvećem broju slučajeva na iskorištavanje poslovnih prostora za smještaj državnih institucija, bez postojanja dugoročnih – kratkoročnih planova efektivnog nadzora i upravljanja u skladu sa dostignutim međunarodnim standardima koje podrazumijeva koncept novi javni menadžment javnog sektora[[20]](#footnote-20) Međunarodni odbor za računovodstevne standarde u javnom sektoru izradio je studiju broj 11- Državno finansijsko izvještavanje (IFFAC, 2000b), kojom se nastoji pomoći subjektima na svim državnim nivoima u izvještavanju o aktivnostima upravljanja državnom imovinom. Reforma javne uprave u BiH doprinijet će znatnom poboljašanju u ovoj oblasti tim prije što je sadašnje stanje u potpunosti zakočilo sve procese za kvalitetnije institucionalno upravljanje državnom imovinom. Pregledno upravljanje cjelokupnom imovinom nije utvrđeno na državnom nivou pa mnoga imovinska dobra bivaju neiskorištena ili ih koriste niži nivoi vlasti, odnosno pravna lica na temelju neke od odluka komisije za državnu imovinu.[[21]](#footnote-21) Pravna sigurnost u prometu državnom imovinom postoji u ovom momentu, no razlog za uvođenje u tržišne principe poslovanja jeste posljedice nepostojanja zakona o državnoj imovini. Dosadašnja iskoristivost kapaciteta državne imovine pokazuje jedno alarmantno stanje prisutno u praksi Institucija BiH sa tendencijama povećanja izdataka na zakup poslovnih prostorija za smještaj zaposlenih u Institucijama BiH. Pregled potrošnje pokazuje da “Institucije BiH na zakupljivanje različite imovine godišnje troše oko 3% svog budžeta. Troškovi zakupa se, nominalno iz godine u godinu kontinuirano povečavaju, oni su 2005. godine iznosili oko 14 miliona km, a 2010 već preko 28 miliona km .[[22]](#footnote-22) Posljedica ovakvog enormnog povećanja troškova jeste povećanje broja zaposlenih ali i uspostava novih institucija BiH, zakupljivanje poslovnih prostora bez cilja i plana kao i izostanak domačinskog odnosa prema budžetskim sredstvima. Mišljenje i preporuke Ureda za reviziju Institucija BiH sa preporukama navodimo u nastavku kako slijedi. Preporuke koje se mogu ostvariti u kratkom roku:1)Institucije koje zakupljuju prostore trebaju preispitati svoje ugovore o zakupu i razmotriti mogućnosti smanjenja zakupljene površine, ugovorene cijene i preseljenje iz centralne u druge gradske zone.2)Institucije trebaju provoditi transparentne procedure pribavljanja i zakupa.3) Institucije trebaju analizirati ponudu na tržištu i u tom smislu maksimalno iskoristiti povoljne tržišne okolnosti i poziciju države kao poželjnog zakupca.4) Institucije trebaju aktivnije pristupiti iznalaženju načina za korištenje državne imovine. Doprinos ovoj aktivnosti treba dati i Služba za zajedničke poslove institucija BiH stavljajući institucijama na raspolaganje sve informacije i pružajući im stručnu pomoć u svrhu rješavanja pitanja smještaja u ovim prostorima.5) Nadležne institucije, u cilju traženja načina za smanjenje troškova zakupa trebaju analizirati troškove zakupa, trebaju analizirati ekonomičnost u korištenju prostora u vlasništvu države koje za smještaj koriste institucije BiH. 6) Institucije koje prvi put zagovaraju zakup i institucije koje vrše preugovaranje svojih potreba trebale bi slijediti primjere dobre prakse.[[23]](#footnote-23)

Ovo su tzv. “preporuke u kratkom roku“, dok bi donošenjem zakona po kratkom postupku ove preporuke izgubile smisao , odnosno zakup bi postao stvar prošlosti, država bi ušla u posjed vlastitih nekretnina na vrlo atraktivnim lokacijama, kojima bi se riješio hronični problem nedostatka smještaja za Institucije BiH, dok bi na godišnjem nivou bile ostvarene milionske uštede. Iz navedenog proizilazi da se samo u tački 4. Izvještaja predlaže slijedeće “Institucije trebaju aktivnije pristupiti iznalaženju načina za korištenje državne imovine“, sve ostale tačke akcentiraju iznalaženje povoljnijeg načina zakupa.Dalje iz predmetnog Izvještaja navodimo slijedeće sistemske preporuke: 1) Rješenje pitanja smještaja institucija BiH sistemski urediti na način da funkcija   
upravljanja smještajem institucija BiH bude pozicionirana u okviru neke od   
postojećih institucija izvršne vlasti na način koji će omogućiti uspostavu i   
implementiranje okvira zakupljivanja za potrebe institucija BiH. Mandat i   
odgovornost ove funkcije bio bi i izrada i imlementacija strategije za rješavanje pitanja smještaja institucija BiH.2)Jačati ulogu i odgovornost institucija nadležnih za predlaganje i odobravanje   
budžetskih sredstava.. Ovo podrazumijeva dovoljno suštinske kontrole koje se   
odnose na implementaciju postavljenih okvira zakupa, planiranje resursa i i odobravanje budžetskih sredstava. 3) Uspostaviti funkciju evaluacije i monitoringa zakupljivanja pri Ministarstvu finasija i trezora BIH.

Institucionalni izostanak pristupa problemu smještaja – ulaska u posjed države nad vlastitom imovinom jeste sistemske prirode i odraz vaninstitucionalnog djelovanja, prožet spregom pozicije u Vertikalnoj državnoj strukturi sa neposrednim interesima pojedinaca koji se prelamaju preko leđa države i njenih građana. Ovim mačehinskim odnosom spram državne imovine sasvim je izvjesno i moguće detektovanje odgovornih za “ unilateralno “ ponašanje jedinki i isticanje volje – supremacija u odnosu na državne potrebe. Sistemsko rješavanje pitanja smještaja Institucija BiH podrazumijeva uspostavu funkcije koja bi bila odgovorna za izradu i implementaciju strategije za rješavanje pitanja smještaja za Institucije BiH , u nadležnosti ove funkcije bi bila koordinacija potreba Institucija BiH, kontinuirano praćenje stanja i kretanja na tržištu, uspostava i implementacija okvira zakupljivanja, te pregovaranje pri potpisivanju dugoročnih ugovora o zakupu više Institucija na jednoj lokaciji. Ova funkcija ujedno treba biti i promotor dobre prakse u Institucijama BiH, a upravljanje ovim aktivnostima sa centralnog nivoa može pomoći da se smanje rizici od korupcije.[[24]](#footnote-24) Iz navedenog proizilazi da ured za reviziju nije ponudio nijedan primjer iskorištavanja državne imovine za potrebe Institucija BiH a posebno da se sistemski poduzmu mjere na alociranju objekata u državnom vlasništvu koji bi mogli poslužiti potrebama BiH i drugim nižim nivoima vlasti. Dosadašnji način rješavanja potreba države za smještajnim prostorom sam po sebi nameće uključivanje nadležnih tužilaštava i ispitivanje razloga koji su doprinijeli ovako katastrofalnom stanju državne imovine kao i njenom iskorištavanju.

**Uloga države u upravljanju imovinom**

Kao pravni subjekt u građansko pravnom smislu, čija baza uporište nalazi u državnoj imovini, država ima obavezu da upravljanje državnom imovinom učini transparentnim ali i usklađenim sa tržišnim principima . Nepostojanje planskog upravljanja državnom imovinom je dijelom posljedica burnih dešavanja na ovim prostorima, ali i mukotrpnog tranzicijskog perioda zatim prilagođavanja surovostima tržišne ekonomije. Sadašnja uloga države podrazumijeva jednu sasvim drugu funkciju koja je državi namijenjena tj. da država svojom imovinom tržišno raspolaže, ponaša se kao poduzetnik kojem je u interesu da ostvaruje prihode od imovinskih prava koja mu pripadaju.Aktivna uloga države znači brigu države za vlastitu imovinu , upravljanje tom imovinom odnosno ostvarivanje prihoda od državne imovine . Država nema jasni viziju što da uradi sa državnom imovinom, nema ponajprije što ne postoji usvojena strategija za upravljanje imovinom kako onom za potrebe vlastitoga funkcionisanja tako i potrebe šire društvene zajednice .[[25]](#footnote-25) Iz navedenog proizilazi da nadležne Institucije nemaju uopšte utvrđen plan za upravljanje imovinom u državnoj svojini, kao niti da postoje težnje za prekidom kontinuiranog rješenja smještaj zaposlenih u zakupljenm prostorima. Iz informacije MFT-a vidljivo je da su velike razlike u ugovorenim cijenama zakupa kako po gradovima tako i po gradskim zonama unutar pojedinih gradova (nekad i preko 50%). Značajne su razlike i u površini zakupljenog prostora po uposlenom. Na troškove zakupa ukazivano je i u izvještajima financijske revizije Ureda za reviziju[[26]](#footnote-26) Ovo su neki pokazatelji gdje se ustvari elementi koruptivnog djelovanja mogu detektovati kroz reviziju kako potreba državnih Institucija tako i državne imovine koja zjapi neiskorištena sa hroničnim nedostacima planova za njeno iskorištavanje. Državna imovina treba biti generator razvoja a ne destimulativni resurs koji predstavlja teret vlastima kojima nije u interesu rješavanje ovog značajnog pitanja, unatoč presudi Ustavnog suda BiH kao najviše sudske instance u jednoj državi.[[27]](#footnote-27)Građansko pravne osobe su one društvene tvorevine čije se osnova ili supstrat nalazi u građanskom vlasništvu.[[28]](#footnote-28) S tim u vezi glavno stvarno pravo je pravo svojine, koje se definiše kao najšire u granicama zakona, pravo držanja, korišćenja i raspolaganja jednom stvari.[[29]](#footnote-29) Dominantna uloga efektivnog upravljanja državnom imovinom ovisi ponajprije i od jasno definirane vlasničke strukture nad tom imovinom na temelju zakona. Upravljanje državnom imovinom tebalo bi biti usmjereno prema uspostavi pravnog, institucionalnoga i nadzornoga okvira, odnosno potrebom kontrole prostora i tržišta nad državnim granicama i vođenju unutrašnjh i vanjskih poslova, zatim stvaranje ambijenta za uključivanje u tržišne tokove. Ravoj informacijskog sistema za potrebe upravljanja državnom imovinom treba posmatrati u kontekstu koncepta novoga javnoga menadžmenta. Standardizirani informacijski sistem čiji podaci nisu raspršeni pretpostavka su preglednosti u procesima upravljanja državnom imovinom. Riječ je o nužnosti stvaranja cjelovite baze podataka o pojavnim vidovima državne imovine i obaveza koje se odnose na tu imovinu.[[30]](#footnote-30) Praksa evropskih zemalja podrazumijeva stvaranje registra javne imovine kao prvog koraka u skupu reformi finansijskog upravljanja u javnom sektoru. Država treba djelovati kao informiran i aktivan vlasnik i ustanoviti jasnu i konzistentnu vlasničku politiku, osiguravajući da se upravljanje državnom imovinom obavlja na transparentan i odgovoran način, s potrebnim stepenom profesionalnosti i učinkovitosti. Ostaje nejasno zbog čega institucije BiH imovinu okvalifiovanu kao “ prespektivna i neperspektivna“ ne koriste za vlastite potrebe obzirom na alrmantne podatke potrošnje javnih sredstava za zakup poslovnih prostora za smještaj zaposlenika i državnih službenika Institucija BiH.[[31]](#footnote-31)

**Uzurpacije državne imovine**

Državna imovina bez obzira na titulara prava vlasništva nad tom imovinom predstavlja imovinu svih građana. Samovlasno zauzeće državne imovine bilo od pravnih ili fizičkih lica predstavlja antiustavan čin, koji produkuje štetne posljedice široj društvenoj zajednici. Inertnost nadležnih u državnim institucijama na ove pojave zabrinjava ponajviše što se gro zaposlenih nalazi u zakupljenim poslovnim prostorima, bez da čine bilo što da se u kančnici trajno pitenje smjkeštaja, pa se osnovano može pretpostaviti da su takve radnje odraz smišljene unaprijed utvrđene strategije pojedinih centara moći. O protupravnom uzurpiranju imovine u državnom vlasništvu ne postoje precizne evidencije, no da su pojave ove i slične prirode prisutne svjedoci smo prema pisanjima pojedinih autora gdje nakon svakog rata dolazi do uzurpacija državne imovine.[[32]](#footnote-32)Općenito, uzurpacija je samovlasno, a nekad i nasilno prisvajanje prava koja ne pripadaju uzurpantu niti ovaj ima bilo kakav pravni temelj za stjecanje uzurpiranih prava pa je po tomu uzurpacija suprotna samom bitku prava.[[33]](#footnote-33) Kod nas je ova pojava izražena velikim dijelom od strane nižih nivoa vlasti koji su za svoje potrebe uzurpirali državnu imovinu. Pojava izražena većim dijelom u FBiH,[[34]](#footnote-34) koja je bespravno uzurpirala niz objekata, dok su institucije BiH smještene u zakupljenim prostorima.[[35]](#footnote-35) Samovlasno i bespravno zauzeće zemljišta, poslovnih i stambenih objekata u vlasništvu države, za vrijeme i poslije rata je pojava koja je imala različite uzroke kao što su: neraščišćenost svojinskih odnosa na zemljištima, objektivne okolnosti koje sprječavaju titulara imovine da preuzme u posjed imovinu koja je njegovo vlasništvo.[[36]](#footnote-36) Nepostojanje planskog upravljanja, iskorištavanja i ubiranja prihoda posljedica je, prije svega, nepostojanja jasno definiranog pravnog okvira, što doprinosi slučajevim uzurpiranja državne imovine od strane nižih nivoa vlasti u BiH. Nadležnost države da upravlja svojom imovinom kao i svaki drugi subjekt potječe, prije svega, iz Ustava koji joj daje garanciju da preko nadležnih organa vrši nadzor i upravljanje. Donošenjem zakona o upravljanju i raspolaganju državnom imovinom zaštitili bi se imovinski interesi države. Uspostava institucije nadležne za upravljanje državnom imovinom na nivou države jedan je od imperativa za pružanje servisnih usluga vlasti za kvalitetno i pregledno raspolaganje predmetnom imovinom. Nemogućnost sagledavanja procentualnog stepena otuđenja državne imovine posljedica je velikim dijelom neuređenog stanja u ovoj oblasti, jer ne postoje službene evidencije državne imovine, na temelju kojih bi se mogao izvršiti kvalitetan pregled i obezbijediti pravna zaštita državne imovine. U velikom broju slučajeva uzurpirane su poslovne zgrade i drugi objekti u državnom vlasništvu. Vrijeme uzurpacija se dešavalo kada institucije BiH nisu bile kapacitetima ispunjene pa i nije postojala neka potreba za tim objektima, no u međuvremenu je porastao broj državnih institucija, ali uzurpanti i dalje odbijaju mirnim putem predati državi njenu imovinu. Uzurpacije spadaju u zabranjene pravne poslove, koji su suprotni tendencijama pravnog poretka, nemogućnost da pravni poslovi proizvode dejstvo povezana je direktno sa činjenicom da je povrijeđen državni interes. Kod uzurpacija se općenito radi o originarnom načinu sticanja, jer sljednik je bez saglasnosti prethodnika stekao faktičnu vlast na stvari.

**Nadzor nad zaštitom državne imovine**

Da bi se institucionalno zaštitila državna imovina BiH potrebno je na prvom mjestu, donošenje posebne zakonske regulative o državnoj imovini koja bi predvidjela osnivanje i ulogu upravne organizacije u čijoj nadležnosti bi bilo pribavljanje, korištenje i upravljanje sredstvima u državnoj svojini.Pravna zaštita kod neovlaštenog raspolaganja i uzurpacija na državnoj imovini spada u nadležnost Pravobranilaštva BiH, legitimne državne institucije.[[37]](#footnote-37) Na osnovu čl.13. stav 2. koji glasi “Pravobranilaštvo vrši poslove pravne zaštite imovine i imovinskih interesa BiH, njenih institucija, javnih agencija, javnih korporacija i drugih organizacija, utvrđenih zakonom BiH“, isključivo pravo i obaveza kod poduzimanja mjera i radnji na zaštiti državne imovine povjereno je ovoj instituciji. Pravna praznina postoji po pitanju zakonskog definiranja pravnog statusa državne imovine koji će biti *lex specialis* iz ove oblasti, pretpostavlja neophodno donošenje zakona u svrhu efektivne zaštite od zloupoteba i neovlaštenog raspolaganja zatim na transparentoj osnovi iskorištavanja imovine u svrhu razvoja i privlačenja stranih investicija.Kompleksna vertikalna struktura državnog uređenja dodatno povećava opreznost nad zaštitom državnih interesa, prije svega kroz sve izraženije imovinsko-institucionalne aspiracije nižih nivoa vlasti, odnosno institucionalno sprječavanje donošenja za državu bitnih zakonskih rješenja kao npr. donošenje zakona o državnoj imovini. Izostanak institucionalnog sankcionisanja odgovornih,“neizvršenje odluka Ustavnog suda propisano je kao krivično djelo za koje je utvrđena kazna zatvora u trajanju od šest mjeseci do pet godina, tako da se rješenje o neizvršenju odluke Ustavnog suda dostavlja Tužilaštvu BiH“.[[38]](#footnote-38) Za ne provođenje odluka najviše sudske instance, [[39]](#footnote-39) odgovornost snose Institucije kojima su u nadležnosti poslovi nadzora nad provođenjem odluka najviših sudskih instanci . U većini slučajeva organi vlasti redovno izvještavaju Ustavni sud o preduzetim ili nepreduzetim mjerama. U određenim slučajevima, međutim ukoliko organ vlasti naveden u odluci kao odgovoran za izvršenje ne ispunjava ovu svoju obavezu, ima obavezu dostaviti (Informacija o izvršenju, Rješenje o neizvršenju).Pozitivan aspekt nadležnosti Ustavnog suda ogleda se i u tome što mu je dopušteno da u svojoj odluci odredi način i vremenski okvir za izvršenje odluke, što nije slučaj u mnogim drugim državama. Ovo je razumljiva posljedica direktne izvršnosti njegovih odluka, koja stavlja posebnu odgovornost na Ustavni sud, obzirom da on na ovaj način, u zavisnosti od svakog pojedinačnog slučaja i vrste postupka u pitanju, može *ex officio* izdati sve konkretne naredbe potrebne za izvršenje njegovih odluka.[[40]](#footnote-40) Upravo je nizak procent privlačenja stranih investicija velikim dijelom posljedica neuređenih imovinsko–pravnih odnosa, što se prije svega odnosi na državnu imovinu, što kao logično proizilazi ukoliko se država ne može postarati za sopstvenu imovinu, iznaći načina kako da preuzme garanciju za obezbjeđenje imovine stranih državljana koji dolaze iz uređenih pravnih sistema.

**Umjesto zaključka**

Upravljanje državnom imovinom podrazumijeva skup postupaka kojima se imovina usmjerava u razvojne projekte od općedržavnog značaja na temelju čega je moguće definirati mjerljive i nemjerljive ostvarene rezultate. Stvaranje pretpostavki za pregledno upravljanje jeste jedan od zadataka države, što samo po sebi daje odgovor po pitanju donošenja zakona o državnoj imovini zatim uspostavi, vođenju registra, postavljanju kratkoročnih i dugoročnih ciljeva koji se žele postići. Reforma javne uprave istovremeno podrazumijeva povećanje efektivnog iskorištavanja na bazi korištenja informacijskog i računovodstvenog sistema iz jednostavnog evidencijskog u primjereniji upravljački informacijski sistem. Na bazi iskustava zemalja okruženja, kao i korištenja dostignutih međunarodnih standarda upravljanja državnom imovinom prema tržišnim načelima te načelima dobroga upravljanja imovinom i finansijskoga menadžmenta moguće je poboljšati iskoristivost kapaciteta kojima raspolaže BiH. Sredstva ostvarena ovim putem doprinijela bi smanjenju kako vanjskog tako i unutarnjeg duga i poboljšanju samog ugleda države na finansijskom tržištu. Obaveza države spram imovine koja joj pripada podrazumijeva uspostavu specijalizirane institucije nad kojom bi nadzor vršila država ili državno Ministarstvo finansija. Struktura finansiranja zasnivala bi se na budžetu, ali i sredstvima ostvarenim u prometu državnom imovinom.Imovina prenesena na institucije sastojala bi se od pokretne i nepokretne imovine vlasničkih udjela u preduzećima, dioničkom kapitalu i drugim upravljačkim pravima. Upravljanje državnom imovinom vršilo bi se u skladu sa budžetskim načelima, kao što su načelo preglednosti, efikasnosti, ekonomičnosti i uspješnosti. Cilj i svrha upravljanja državnom imovinom jeste postizanja nivoa tržišne opravdanosti u poslovanju državnom imovinom, njeno povećanje kroz ukupnost dioničkog kapitala i vrijednosti ostvarenih investicija. Sadašnje stanje u pogledu upravljanja državnom imovinom jeste da imamo imovinu u pojavnom obliku u zemljišnim evidencijama, obaveze koje su vezane za tu imovinu zatim titulara državne imovine ali u pogledu zakonske regulative imamo status quo. Pretpostavke upravljanja državnom imovinom imamo ispunjene, dok ciljevi upravljanja nisu utvrđeni iz čega proizilazi nepostojanje dugoročne strategije upravljanja u korist države i njenih građana . Razloge ovakvom stanju možemo tražiti u državnm institucijama koje nisu odgovorile zadatku počevši od zakonodavne tako i sudske – tužilačke i izvršne vlasti, i izostanaka procesuiranja odgovornih za sprečavanje.

1. *Primljeno: 04.05.2017; Prihvaćeno:12.06.2017 Submitted: 04-05-2017; Accepted: 12-06-2017*

   **\* Amir Dehić, doktorant na Pravnom fakultetu Univerziteta u Zenici** [↑](#footnote-ref-1)
2. Vidjeti strategiju Službe za zajedničke poslove Institucija BiH za period 2015-2017, osnovane Odlukom Vijeća ministara BiH br.47/99, Sl.glasnik BiH br. 17/99, 50/10, 7/11, a na osnovu Odluke Parlamentarne skupštine BiH o utvrđivanju kompleksa zgrada i zemljišta za smještaj Institucija BiH, o njihovom statusu, uvjetima i načinu korištenja, Sl. glasnik BiH br.12/99. [http://szzp.gov.ba/akti/default.aspx pdf](http://szzp.gov.ba/akti/default.aspx%20pdf) (20.03.2017) [↑](#footnote-ref-2)
3. U skladu sa Poslovnikom Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, Sl.glasnik BiH br. 79/14, 81/15 i 97/15, povodom Prijedloga zakona o korištenju i upravljanju imovinom u državnoj svojini BiH, predlagaća poslanika Šemsudina Mehmedovića i Zaima Backovića Zaključkom br.01-50-1-15-22/15, Zastupnički dom Parlamentarne skupštine usvojio je Zaključak kojim se traži od Vijeća ministara BiH da nastavi aktivnosti na izradi zakona o državnoj imovini BiH, novim Zaključkom br. br.01-50-1-15-24/16, ponovo se zadužuje Vijeće ministara BiH da nastavi aktivnosti na izradi zakona o državnoj imovini BiH. [↑](#footnote-ref-3)
4. Opširnije u A. Dehić, „*Kontinuitet državne imovine Bosne i Hercegovine“*, Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici, br.12, god. 6. 135 – 151. [↑](#footnote-ref-4)
5. Za primjer može poslužiti smještaj Direkcije za Koordinaciju policijskih tijela BiH, koja je smještena u studentskom centru Nedžarići u Sarajevu, za čiji smještaj se izdvaja iznos od oko 800.000.00 km na godišnjem nivou, dok sa druge strane imamo objekte u krugu bivše fabrike ZRAK u ul. Adema Buče, koji su državno vlasništvo, s tim da je objekat zbog nebrige nadležnih ,izložen devastaciji, koji svojim nečinjenjem doprinose daljoj devastaciji, rješenjem Općinskoga suda u Sarajevu, broj: I-4188 od 04.12.2006. godine predmetna nekretnina je dosuđena Bosni i Hercegovini, s tim da se BiH nikada nije uvela u posjed nekretnine. [↑](#footnote-ref-5)
6. “Do sada je Ustavni sud utvrdio da od više od 45.000 donesenih odluka svega 92 ili 93 od njih nisu izvršene u roku određenim rješenjem o izvršenju, odnosno neizvršenju odluke. Od tog broja, u ovom trenutku, prema statistici, oko 22 ili 23 nisu trenutno provedene. No i jedna neprovedena odluka je atak na ustavni system.“ Intervju sa M. Ćeman, predsjednik Ustavnog suda BiH, Dnevni avaz, 25.02.2016.. [↑](#footnote-ref-6)
7. O. Stanković,V. Vodinelić, *Uvod u Građansko pravo*, Beograd ,1996, str. 13. [↑](#footnote-ref-7)
8. Vidjeti više o tome M. Vedriš, P. Klarić, Građansko pravo, Zagreb 1996, str. 171. [↑](#footnote-ref-8)
9. Ured za reviziju Institucija BiH, upravljanje troškovima zakupa za rad i smještaj Institucija BiH, Izvještaj revizije učinka, Sarajevo, oktobar 2011. [↑](#footnote-ref-9)
10. Odluka PS BiH o prodaji nekretnina u državnoj svojini, “Sl. glasnik BiH“, br. 14/05. [↑](#footnote-ref-10)
11. P.Simoneti, Prijenos prava vlasništva i učinci pravnog posla o otuđenju tuđe nekretnine u građanskom pravu Republike Hrvatske, Federacije BiH i Republike Srpske, Pravna misao, br. 5-6/2006, 18. [↑](#footnote-ref-11)
12. M. Vedriš, P. Klarić, Građansko pravo, Zagreb 1996.171. [↑](#footnote-ref-12)
13. Komisija za državnu imovinu osnovana je na temelju Odluke VM BiH, br.305/04, Sl.glasnik BiH br. 10/05,18/05,69/05, 70/05. [↑](#footnote-ref-13)
14. A. Dehić, Implementacija Odluke Ustavnog suda BiH od 13. jula ,2012 Pravni savjetnik, br. 9, septembar 2016, str.107. [↑](#footnote-ref-14)
15. Čl.239. KZ BiH. [↑](#footnote-ref-15)
16. Zastupnički dom Parlamentarne skupštine BiH, zaključak br. 01-50-1-15-22/15od 30.12.2015.i zaključka br.01-50-1-15-24/16 od 03.02.2016. [↑](#footnote-ref-16)
17. Vijeće ministara BiH, Zaključak br. 05-07-1-479-12B/16 od 18.02.2016. [↑](#footnote-ref-17)
18. A. Dehić, Implementacija Odluke Ustavnog suda BiH od 13. jula 2012 Pravni savjetnik, časopis za pravnu i ekonomsku teoriju i praksu, br. 9, septembar 2016. [↑](#footnote-ref-18)
19. Opširnije u O. Stanković, V. Vodinelić, Uvod u Građansko pravo, Nomos, Beograd, str. 108 i dalje. [↑](#footnote-ref-19)
20. Od samog početka uspostave Institucija BiH, kontinuirano je prisutan nedostatak prostora potrebnih za njihov rad i smještaj. Zbog neriješenog statusa državne imovine, mnoge institucije pitanje svog rada i smještaja rješavaju zakupljivanjem. Iako su ove činjenice manje-više poznate, nadležne institucije nemaju jasnu viziju načina rješavanja pitanja i smještaja Institucija BiH. Ured za reviziju Institucija BiH, Upravljanje troškovima zakupa za rad i smještaj Institucija BiH, Izvještaj revizije učinka, br: 01-09-16-1-870/11 , Sarajevo oktobar 2011. [↑](#footnote-ref-20)
21. Komisija za državnu imovinu osnovana je na temelju odluke Vijeća ministara BiH, V.M. br.305/04, a objavljena u sl.glasniku BiH, br. 10/05, 18/05, 69/05 , 70/05. [↑](#footnote-ref-21)
22. Zakon o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH, Sl.glasnik BiH, broj: 103/09). [↑](#footnote-ref-22)
23. Ured za reviziju Institucija BiH, upravljanje troškovima zakupa za rad i smještaj Institucija BiH, Izvještaj revizije učinka, br: 01-09-16-1-870/11, Sarajevo, oktobar 2011, str. 6. [↑](#footnote-ref-23)
24. Ibid, 30. [↑](#footnote-ref-24)
25. Zaključci 1. Zakup prostora nije sistemski uređen. Postojeći uslovi značajno ograničavaju institucije koje zakupljuju prostore da u datim tržišnim okolnostima ostvare ekonomski prihvatljiva rješenja, 2.Planiranje resursa zasniva se na procjenama i inputima koji ne osiguravaju efikasno i ekonomično zakupljivanje,3. Proces zakupljivanja ne obavlja se na način koji omogućava efikasno zakupljivanje i postizanje najniže cijene, 4. Relevantne institucije ne vrše analizu i monitoring procesa sa aspekta ekonomičnosti, 5. Relevantne institucije se nisu bavile mogućnostima za smanjenje troškova zakupa ekonomičnijim ponašanjem u procesu zakupljivanja, nego su bile usmjerene na druge načine rješavanja pitanja smještaja kao što su kupnja ili gradnja objekata. Studija je pokazala da je, unatoč određenim ograničenjima u procesu zakupljivanja, moguće ostvariti uštede, Ured za reviziju Institucija BiH, upravljanje troškovima zakupa za rad i smještaj Institucija BiH, Izvještaj revizije učinka, Sarajevo oktobar 2011.5. [↑](#footnote-ref-25)
26. Izvještaj o reviziji izvršenja budžeta institucija BiH za 2009. godinu, Ured za reviziju institucija BiH, godina 2010. [↑](#footnote-ref-26)
27. Odluka br.U-1/11, od 13. Jula 2012.godine. („Sl.glasnik BiH“, br. 73/12). [↑](#footnote-ref-27)
28. M. Vedriš, P. Klarić, Građansko pravo, Zagreb, 1996, str. 49. [↑](#footnote-ref-28)
29. O. Stanković, V. Vodinelić, Uvod u Građansko pravo, Nomos, Beograd 1996, str. 109. [↑](#footnote-ref-29)
30. M. Grubišić, G. Roje, D. Redžepagić, O učinkovitom upravljanju državnom imovinom, EKONOMSKI INSTITUT, Zagreb svibanj, 2010, str. 26. [↑](#footnote-ref-30)
31. Bosna i Hercegovina, Institucije BiH, Pregled dinamike zapošljavanja, Period Izvještavanja od 01.01.2016 do 31.12.2016. godine. Obrazac 4/1, Zbirni obrazac. [↑](#footnote-ref-31)
32. Vidjeti više u N. Markičević, Održaj uzurpacija zemljišta u društvenoj svojini, Glasnik Advokatske komore, APV, br. 1/60. [↑](#footnote-ref-32)
33. P. Simoneti, Stjecanje prava vlasništva primjenom ustanova dosjelosti i uzurpacije na nekretninama koje su bile u društvenom vlasništvu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 1991, str. 24. [↑](#footnote-ref-33)
34. Presudom Suda BiH broj: P - 254/06 od 03.10.2008. utvrđeno je da je tužena F BiH – Služba za zajedničke poslove FBiH povrijedila integritet i pravni kontinuitet imovine tužitelja Države BiH, kao pravnog sljednika RBiH, na taj način što je bespravno ušla u posjed nekretnina koje se nalaze u Sarajevu, ul. Danijela Ozme, br.7. [↑](#footnote-ref-34)
35. Ured za reviziju Institucija BiH, upravljanje troškovima zakupa za rad i smještaj Institucija BiH, Izvještaj revizije učinka, Sarajevo, oktobar 2011. [↑](#footnote-ref-35)
36. Vidjeti više o tome O.Stanković-M. Orlić, Stvarno pravo, Beograd, 1986, str. 186-188. [↑](#footnote-ref-36)
37. Zakon o Pravobranilaštvu BiH, Sl.glasnik BiH, br. 8/02. [↑](#footnote-ref-37)
38. Imajući u vidu da je na ovim prostorima priroda krivičnog djela neizvršenja odluka manje poznata, čini se da je osnovni problem tužioca nedostatak razumjevanja kako individualizirati odgovornost za neizvršenje, kako reagovati na neizvršenje koje se često dešava u kolektivnim i političkim organima, ili kako reagovati na odluku donesenu od strane sudije u njegovom ličnomsudijskom uvjerenju, ali suprotno obrazloženju Ustavnog suda.Više o tome u A.Hanušić, Mali koraci - veliki efekti: Optimiziranje izvršenja odluka Ustavnog suda BiH, Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika, 2010-2011, Fond otvoreno društvo BiH. 2010-2011. [↑](#footnote-ref-38)
39. “Do sada je Ustavni sud utvrdio da više od 45.000 donesenih odluka svega 92 ili 93 od njih nisu izvršene u roku određenim rješenjem o izvršenju, odnosno neizvršenju odluke. Od tog broja, u ovom trenutku, prema statistici, oko 22 ili 23 nisu trenutno provedene. No i jedna neprovedena odluka je atak na stavni sistem“, intervju : M. Ćeman, predsjednik Ustavnog suda BiH, Dnevni avaz, 25.02.2016. [↑](#footnote-ref-39)
40. http://www.mrezapravde.ba/pdf. [↑](#footnote-ref-40)