Baština Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

Doprinos akademika Mirka Pejanovića razvoju politologije (povodom 80. godišnjice života i 40 godina naučnoistraživačkog rada): Jubilej

Cvitković, Ivan

2025

Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

https://bastina.anubih.ba/handle/123456789/849

Preuzeto s Baštine Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

https://bastina.anubih.ba/

DOI: 10.5644/PI2025.221.25

PRAVNE PRETPOSTAVKE ZA UČEŠĆE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE PRI IZGRADNJI POSLOVNIH ZONA (USTAVNOPRAVNI I STVARNOPRAVNI ASPEKTI)

Albin Muslić
vanredni profesor
Univerzitet u Bihaću – Pravni fakultet
albin_muslic@hotmail.com
ORCID: 0009-0009-1726-0742

Jasmina Bešlagić
vanredni profesor
Univerzitet u Bihaću – Pravni fakultet
jasmina.beslagic@unbi.ba
ORCID: 0000-0002-5466-3569

ANU BiH АНУ БиХ

Uvod

Izgradnja poslovne infrastrukture, naročito poslovnih zona, podrazumijeva ispunjenje cijelog niza pretpostavki koje su često međusobno uslovljene. U vezi s tim u bosanskohercegovačkom pravnom okviru do izražaja dolaze brojni faktori ustavnopravne, ali i stvarnopravne prirode. Najprije treba poći od činjenice složenosti ustavnog sistema u Bosni i Hercegovini, gdje se moraju uvažiti legislativne postavke, naročito u dijelu nadležnosti za uređenje određene oblasti. Tako, kad je riječ o izgradnji poslovnih zona, posebno mjesto imaju jedinice lokalne samouprave, ali s bitno promijenjenom ulogom u odnosu na period u okviru bivše države (SFRJ). Zapravo, u odnosu na raniji (socijalistički) period, kada su jedinice lokalne samouprave imale gotovo ključnu uloge u smislu planiranja te izgradnje proizvodnih kompleksa, danas imaju bitno drugačiji položaj, koji se u pravilu svodi na planiranje prostornih obuhvata budućih poslovnih zona te na izdavanje potrebnih dozvola. To je rezultat napuštanja komandne privrede u okviru koje je izgradnja proizvodnih kompleksa vezana za državnu regulaciju. Dakle, rezultat tranzicijskih

procesa u ovoj oblasti rezultirao je situacijom da je proces izgradnje poslovnih zona iz javnopravnog sektora prešao isključivo u privatnopravnu sferu, gdje ključnu ulogu imaju privatni investitori, dok jedinice lokalnih samouprava imaju servisnu ulogu.

Upravo je saradnja između javnopravnih subjekata, pri čemu se dominantno misli na jedinice lokalne samouprave, i potencijalnih investitora, ključni segment u smislu da li će se uopće izgraditi određena poslovna zona. U tom odnosu, pored ustavnopravnog okvira, od izuzetnog je značaja uređenost imovinskopravnih odnosa, za šta su u pravilu zadužene jedinice lokalne samouprave, bilo kroz stvaranje imovinskog (nekretninskog) portfelja jedinice lokalne samouprave koji će poslužiti za buduću poslovnu zonu, bilo kroz uključivanje u rješavanje određenih, često naslijeđenih imovinskopravnih problema, koji su preduslov za izgradnju, primjera radi, proizvodnih objekata u okviru poslovne zone. U vezi s tim, od presudne je važnosti poznavanje limitirajućih faktora koji su vezani za zakonodavstvo te traženje optimalnih modela za realizaciju poslovnog poduhvata. Na koncu, ali ne manje važno, jest nužnost uvažavanja relevantnih odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, koje su u značajnoj mjeri oblikovale *de lege lata* prizmu u pogledu pravnog statusa značajnog broja nekretnina koje se, pored ostalog, nalaze u obuhvatu sadašnjih, ali i budućih poslovnih zona.

Pravni status jedinica lokalne samouprave

Posmatrano kroz njenu historiju, Bosna i Hercegovina je uvijek imala određene oblike lokalne uprave i samouprave koji su bili determinisani njenim državnim uređenjem u pojedinim periodima. Imajući to u vidu stvorene su značajne tekovine koje mogu biti osnov za dalji razvoj lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini i za njenu dalju demokratizaciju (Demirović, 2012: 37).

Prema važećem ustavnopravnom uređenju,[1] Bosna i Hercegovina je složena državna zajednica, izrazito složene organizacione i funkcionalne strukture, u kojoj njena dva entiteta imaju visok stepen samostalnosti u vršenju funkcija državne vlasti (Miličević et al., 1999: 32). Pored državnog i entitetskog nivoa vlasti, u Federaciji Bosne i Hercegovine postoje još dva nivoa vlasti – kanton i opština. U Republici Srpskoj egzistira jedan nivo vlasti manje – država, entitet i opština, a u Brčko distriktu dva nivoa vlasti – država i distrikt.

Kada se govori o najnižim nivoima vlasti, važno je istaknuti kako Ustav Bosne i Hercegovine ne sadrži izričite odredbe kojima se tretiraju jedinice lokalne samouprave. Samo na jednom mjestu se govori o teritorijalnoj organizaciji Bosne i Hercegovine, u odredbi na osnovu koje se utvrđuje obaveza entiteta i svih njihovih administrativnih jedinica da su dužni da se pridržavaju ovog Ustava i opštih načela

1 O ustavnom uređenju Bosne i Hercegovine, vidjeti više u: Begić, 1997: 297-307.

međunarodnog prava, što znači da moraju poštovati jedan od osnovnih principa svakog demokratskog sistema i da je pravo građana da učestvuju u vođenju javnih poslova demokratski princip koji važi u svim zemljama razvijene demokratije (Miličević et al., 1999: 35).

Kako je već rečeno, Federacija Bosne i Hercegovine se sastoji od federalnih jedinca koje se nazivaju kantonima, a funkcioniše prema principu podjele nadležnosti između Federacije Bosne i Hercegovine i kantona. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine pored kantonalne vlasti poznaje još i opštinske i gradske nivoe vlasti. Ovaj Ustav izričito utvrđuje da se u opštini ostvaruje lokalna samouprava. Prema ovom Ustavu, za područje dvije ili više opština koje su urbano ili teritorijalno povezane svakodnevnim potrebama građana, formira se grad "kao jedinica lokalne uprave i samouprave u skladu sa federalnim zakonom" (Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Amandman XVI, *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine*, br. 13/1997).

Analiza pokazuje "da Ustav Republike Srpske od samog početka, tj. od njegovog donošenja u februaru 1992. godine, nije sadržavao jasan i konzistentan koncept lokalne samouprave" (Miličević et al., 1999: 46). Ipak kasnijim izmjenama Ustava lokalnoj samoupravi je posvećeno znatno više pažnje.

Zakonske pretpostavke nadležnosti jedinica lokalne samouprave u upravljanju poslovnim zonama

Prema Zakonu o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine (*Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine*, br. 49/06 i 51/09), lokalna samouprava se organizira i ostvaruje u opštinama i gradovima kao jedinicama lokalne samouprave, a izvršavaju je organi jedinice lokalne samouprave i građani, u skladu s Ustavom i zakonom i statutom jedinice lokalne samouprave (Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, čl. 3). Ovom odredbom Zakona određeno je da se lokalna samouprava organizira i ostvaruje u općinama i gradovima kao jedinicama lokalne samouprave, te ko je izvršava. Određeno je da lokalnu samoupravu izvršavaju organi jedinice lokalne samouprave i građani, što skreće pažnju na potrebu razumijevanja poslova kroz koje se ostvaruje lokalna samouprava. Često je prisutna dilema da li jedinica lokalne samouprave vrši vlast i može li biti tretirana kao vlast. U odgovoru na to pitanje treba poći od odredbi Ustava Federacije Bosne i Hercegovine koji sadrži posebno poglavlje koje se odnosi na opštinske vlasti, s odredbama kojima se uređuje organizacija vlasti, način izbora i nadležnosti opštinskog vijeća i opštinskog načelnika. Drugi segment čini lokalna samouprava, uslovno rečeno u užem smislu, koja obuhvata zajedničke aktivnosti organa vlasti i građana, kao i mjesnu samoupravu (Mujakić, 2007: 10-11).

Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine je definisano da su nadležnosti organa jedinica lokalne samouprave, između ostalih:

donošenje programa i planova razvoja jedinice lokalne samouprave i stvaranje uslova za privredni razvoj i zapošljavanje, utvrđivanje i provođenje politike uređenja prostora i zaštite čovjekove okoline, donošenje prostornih, urbanističkih i provedbenih planova, uključujući zoniranje, utvrđivanje i provođenje stambene politike i donošenje programa stambene i druge izgradnje, utvrđivanje politike korištenja i utvrđivanje visine naknada za korištenje javnih dobara, utvrđivanje i vođenje politike raspolaganja, korištenja i upravljanja građevinskim zemljištem, utvrđivanje politike upravljanja i raspolaganja imovinom jedinice lokalne samouprave i druge nadležnosti određene Zakonom (Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, čl. 8, st. 3). Iz izabranih nadležnosti jedinica lokalne samouprave i njihove analize sasvim je jasno da upravljanje poslovnim zonama nesumnjivo spada u nadležnosti jedinica lokalne samouprave, jer je njihovo formiranje sastavni dio planiranja i razvoja lokalne zajednice, zoniranja i građenja, kao i upravljanja javnim dobrima.

Pitanje nadležnosti, uz pitanje finansiranja jedinica lokalne samouprave, predstavlja ključno pitanje određenja pozicije jedinica lokalne samouprave. Rješenja sadržana u ovom zakonu predstavljaju značajan napredak u definisanju nadležnosti jedinica lokalne samouprave, a posebno u pogledu širenja nadležnosti jedinica lokalne samouprave (Mujakić, 2007: 15), koje su vremenom bile značajno ograničene u korist viših, odnosno centralnih organa vlasti, a to nikako nije bila tendencija pri osnivanju prvih jedinica lokalne samouprave posmatrajući njihov nastanak i razvoj kroz historiju (Pusić, 1963: 116-127).

Tokom 2024. godine od strane Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine donijet je Zakon o poduzetničkoj infrastrukturi. Tim propisom iskazano je opredjeljenje zakonodavca za donošenje adekvatnog pravnog okvira kojim će se primarno tretirati poduzetnička infrastruktura, kao i sva druga pitanja koja su usko povezana s njom, kao što je registar poduzetničke infrastrukture, sistem podrške za unapređenje poduzetničke infrastrukture, upravni nadzor te kaznene odredbe (Zakon o poduzetničkoj infrastrukturi Federacije Bosne i Hercegovine, *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine*, br. 41/24, u daljem tekstu: ZPI FBiH, čl. 1). Jedinicama lokalne samouprave data je mogućnost da kreiraju prostorne cjeline potrebne za izgradnju poduzetničke infrastrukture,[2] što uključuje i osiguranje određenih finansijskih izvora.[3]

[2] Prema čl. 6. ZPI FBiH u subjekte poduzetničke infrastrukture ubrajaju se: poduzetničke zone, poduzetničke potporne institucije i tehnološko-poduzetnički centri, registrovani kod nadležnog suda za registraciju određenog oblika poduzetničke infrastrukture.

[3] Prema čl. 8. ZPI FBiH, osnivači poduzetničke infrastrukture mogu biti Vlada Federacije, vlade kantona, Federalno ministarstvo razvoja, poduzetništva i obrta, jedinice lokalne samouprave i drugi organizacioni oblici osnovani od strane jedinice lokalne samouprave, poslovni subjekti, javna preduzeća, privredne i obrtničke komore, obrazovne institucije te udruženja i druga pravna lica sa sjedištem u Federaciji Bosne i Hercegovine koji su registrovani za djelatnosti koje unapređuju razvoj poduzetničke infrastrukture i/ili koje se bave i/ili promoviraju istraživanje, inovacije i tehnološki razvoj u poslovnom sektoru.

Međutim, propisom se ne rješava pitanje imovinskopravnih problema na nekretninama koje bi se našle u okvirima poduzetničke infrastrukture, s naglaskom na poslovne zone. Uzroke ovakvog pristupa treba tražiti u činjenici da još uvijek nije donesen Zakon o državnoj imovini Bosne i Hercegovine, iz čega proizilazi zaključak da će i dalje određene nekretnine i biti pravno blokirane zbog trenutno važećeg Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine. To je u direktnoj vezi s članom 9. ZPI FBiH koji normira da poduzetnička infrastruktura treba biti opremljena energetskom,[4] komunalnom,[5] saobraćajnom[6] te komunikacijskom infrastrukturom.[7] Dakle, uslov za izgradnju i opremanje poslovnih zona jest osigurati ne samo značajna finansijska sredstva već i kadrovske resurse uz već spomenute legislativne preduslove u pogledu statusa nekretnina.

(Ne)ograničavajući faktori (Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u predmetima državne imovine)

Ustavno sudstvo je zaseban segment vlasti, s jedne strane, a s druge, ustavni sudovi imaju nadležnosti da se miješaju u druge segmente vlasti na način da kontrolišu konačne odluke redovnih sudova, upravnu vlast i upravno sudstvo, da stavljaju van snage protivustavne zakone, rješavaju sporove između različitih nivoa vlasti itd. Zbog toga se odluke ustavnih sudova veoma često jako reflektuju na političku stvarnost u državi. Naime, odluke ustavnih sudova ne predstavljaju konkretizaciju zakona koji detaljno normira pojedine životne odnose, kao što je to slučaj kod redovnih sudova, već one oblikuju političke odnose uređene ustavom (Ademović / Marko / Marković, 2012: 199).

Nadležnosti Ustavnog suda Bosne i Hercegovine definisane su u članovima IV/3, VI/3. i VI/4. Ustava Bosne i Hercegovine. Zakonodavac, niti bilo koji drugi organ vlasti, nema pravo da zakonom propisuje dodatne ili ukida postojeće nadležnosti Ustavnog suda Bosne i Hercegovine. U okviru svoje osnovne nadležnosti "čuvara Ustava Bosne i Hercegovine", Ustavni sud Bosne i Hercegovine ima nekoliko oblika nadležnosti, što znači i diferencirane postupke, kao i specificirane odluke zavisno od vrste nadležnosti i prirode sporova. U osnovi, diferenciranje ovih nadležnosti se zasniva na činjenici u kojoj mjeri Ustavni sud Bosne i Hercegovine, pored osnovnog zadatka koji se odnosi na zaštitu ustavnosti, u pojedinim vrstama sporova ostvaruje i neposredniju vezu sa sudskom, odnosno zakonodavnom vlašću (Ustav Bosne i Hercegovine, čl. IV, 3., f)).

---

[4] Pod kojom se podrazumijeva električna energija, javna rasvjeta, priključci na javnu mrežu i/ili izgrađena trafostanica i drugi energetski priključci.

[5] Pod kojom se podrazumijeva snabdijevanje vodom, vodovodne i oborinske instalacije, kanalizacija i odvodnja – fekalna, oborinska, tehnološka, priključci na javnu mrežu i dr.

[6] Pod kojom se podrazumijevaju pristupni putevi, putevi unutar poduzetničke zone, parkirališta i dr.

[7] Pod kojom se podrazumijevaju telefonski i internetski priključci i dr.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine jedini je 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. Zatim je nadležan da utvrdi da li je odluka entiteta da uspostavi poseban paralelan odnos sa susjednom državom u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine, uključujući i odredbe koje se odnose na suverenitet i teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine. Nadležan je i da utvrdi da li je bilo koja odredba ustava ili zakona jednog entiteta u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine, što je za ovu temu posebno značajna nadležnost. Ustavni sud Bosne i Hercegovine također ima apelacionu nadležnost u pitanjima koja su sadržana u Ustavu Bosne i Hercegovine, kada ona postanu predmet spora zbog presude bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini. Ustavni sud Bosne i Hercegovine je nadležan i u pitanjima koja mu je proslijedio bilo koji sud u Bosni i Hercegovini u pogledu toga da li je zakon, o čijem važenju njegova odluka ovisi, kompatibilan s ovim Ustavom Bosne i Hercegovine, s Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine ili u pogledu postojanja ili domašaja nekog opšteg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda (Ustav Bosne i Hercegovine, čl. VI, 3).

Sve odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine su konačne i obavezujuće (Ustav Bosne i Hercegovine, čl. VI, 5). Ustavni sud Bosne i Hercegovine sam određuje subjekte (ili organe) koji trebaju provesti odluke, mjere koje se trebaju provesti i rokove u kojima je mjere potrebno provesti. Naime, Ustavni sud Bosne i Hercegovine se nalazi u boljoj poziciji da ocijeni kako će se Ustav Bosne i Hercegovine zaštititi na najdjelotvorniji način. Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine se provode direktno, a ne u posebnom izvršnom postupku, kao što je to slučaj s odlukama redovnih sudova. Svako ko ima pravni interes može tražiti da se izvrši odluka. U skladu s čl. 74. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, svi organi vlasti dužni su, u okviru svojih nadležnosti utvrđenih Ustavom i zakonom, provoditi odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine i obavijestiti ga o tome. U slučaju da je izvršenje odluke izostalo, kao i u slučaju kašnjenja, ili u slučaju da nije podneseno obavještenje o izvršenju odluke, Ustavni sud Bosne i Hercegovine utvrđuje rješenjem o neizvršenju da njegova odluka nije izvršena, a može da odredi i na koji način određena odluka treba biti izvršena. Ono se dostavlja nadležnom državnom tužiocu, odnosno drugom organu nadležnom za izvršenje koji odredi Ustavni sud Bosne i Hercegovine. Dostavljanje rješenja državnom tužilaštvu može izazvati pokretanje krivičnog postupka (Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, prečišćeni tekst, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 94/14, Poglavlje II. i III).

Kada se govori o ulozi Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u pogledu rješavanja statusa državne imovine, najznačajnija je odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine iz 2012. godine, kojom se suspendira primjena Zakona o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji Republike Srpske. Ovom odlukom se utvrđuje da Republika

Srpska nema ustavnu nadležnost za regulisanje pravne materije koja je predmet Zakona o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji Republike Srpske i pod zabranom je raspolaganja, jer je to, u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine, nadležnost države Bosne i Hercegovine. Ovom odlukom je stavljen van snage predmetni zakon (Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj: U-4/21).

Uticaj Ureda visokog predstavnika na zakonodavstvo Bosne i Hercegovine

Aneksom X Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini predviđeno je osnivanje Ureda visokog predstavnika (OHR – Office of the High Representative). Ured visokog predstavnika je nakon ratnih zbivanja u Bosni i Hercegovini trebao biti stabilizirajući faktor, koji bi osiguravao poštivanje međunarodnog i domaćeg prava.

Ured visokog predstavnika je međunarodna institucija odgovorna za nadgledanje implementacije civilnih aspekata Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini. Osnovni zadatak visokog predstavnika jest pomaganje u provođenju odluka u oblasti vanjske politike i sigurnosti. Visoki predstavnik rukovodi i odgovarajućom službom za planiranje koja učestvuje u oblikovanju politike Evropske unije u oblasti vanjskih poslova. Imajući u vidu ove funkcije visokog predstavnika, njegova funkcija odgovara ulozi (nacionalnog) ministra vanjskih poslova (OHR, 2015).

Ured visokog predstavnika sastoji se od političkog odjela, jedinice za ekonomska pitanja, savjetodavne jedinice za sektor sigurnosti, pravnog odjela, press-ureda i odjeljenja za administrativno-finansijske poslove. Osnovna uloga pravnog odjela jeste da pruža pravne savjete visokom predstavniku, kao i različitim odjelima i jedinicama Ureda visokog predstavnika, posebno u vezi s pitanjima tumačenja Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini te ostalim međunarodnim i domaćim pravnim pitanjima. Odjel analizira nacrte zakona kako bi se osiguralo da budu u skladu s ustavnim okvirom Bosne i Hercegovine i međunarodnim i evropskim standardima i praksom. Osoblje pravnog odjela uključuje pravnike iz Bosne i Hercegovine kao i pravnike iz drugih zemalja. U okviru pravnog odjela djeluju: Jedinica za građansko i privredno pravo, Jedinica za javno i upravno pravo i Jedinica za bazu podataka (OHR, 2015b).

U periodu nakon osnivanja Ureda visokog predstavnika uvedene su brojne nove promjene kada su u pitanju ovlasti i ciljevi funkcije visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini. Najznačajnija promjena u odnosu na ovlasti Ureda visokog predstavnika uslijedila je tokom konferencije koja je održana u Bonu u decembru 1997. godine. Vijeće za provedbu mira je podržalo namjeru visokog predstavnika da od tada i nadalje donosi obavezujuće odluke te je, shodno tome, Uredu visokog predstavnika dodijelilo dodatne ovlasti koje su se odrazile na njegovu ulogu i

njegov utjecaj u Bosni i Hercegovini tokom sljedećih godina. Takozvane "bonske ovlasti" omogućuju visokom predstavniku da ostvaruje puno veći uticaj, između ostalog, na zakonodavstvo Bosne i Hercegovine, na način da su mu dodijeljene ovlasti zakonodavca, čime mu je ostavljena mogućnost nametanja zakona. Nakon te konferencije, visoki predstavnik je počeo nametati zakone i uklanjati s funkcije one zvaničnike koji nisu ispunjavali svoju obavezu provođenja međunarodnih i evropskih standarda te domaćih ustava i zakona. Takvo postupanje visokog predstavnika kolokvijalno se naziva "korištenje bonskih ovlasti". Dakle, "bonske ovlasti" su korištene kako bi se pokrenule značajne reforme, uključujući i donošenje zakona, amandmane na ustave, donošenje izvršnih odluka, imenovanje sudija i smjenjivanje i zabranu rada izabranim političarima i drugim osobama koje obnašaju javne funkcije ili službu. S tim u vezi, visoki predstavnik donio je brojne zakone, od potpuno novih do izmjena postojećih. Ovakva široka ovlaštenja visokog predstavnika za međunarodnu zajednicu predstavljaju "sigurnosni ventil" koji omogućava da se hitno donesu potrebni zakonski tekstovi i pokrenu reforme. Međutim, načini upotrebe "bonskih ovlasti" često su bili neproduktivni, ne samo zato što su se delegitimirale domaće institucije nego zato što su često korištene u taktičkome i operativnom, a ne u strateškom smislu kako bi se pronašla dugoročno održiva rješenja.[8]

U pogledu "bonskih ovlasti" visokog predstavnika specifični i stavovi opšte javnosti su raznovrsni. U Federaciji Bosne i Hercegovine se generalno smatra da je korištenje ovlaštenja visokog predstavnika bilo neophodno za napredak države te da je većina reformi nastala kao posljedica odluka visokog predstavnika. Druga grupa stavova je kritički nastrojena prema ovlastima visokog predstavnika te njihovi poštovaoci, koji pretežno dolaze iz Republike Srpske, smatraju su da državi više ne trebaju takvih ovlaštenja visokog predstavnika te da bi ih trebalo dokinuti.[9]

Tako je u aprilu 2022. godine visoki predstavnik Christian Schmidt koristeći "bonske ovlasti" donio odluku kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine. Tom odlukom jasno se daje do znanja da samo država Bosna i Hercegovina može raspolagati državnom imovinom, odnosno može uređivati vlasništvo nad državnom imovinom, te se to primjenjuje na sve nivoe vlasti u Bosni i Hercegovini. Ovom odlukom visoki predstavnik je suspendovao Zakon o nepokretnoj imovini koji je trebao stupiti na snagu u Republici Srpskoj (Odluka kojom se donosi Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Republike Srpske).

[8] Vidi više u: Franić, 2013.

[9] Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima visokog predstavnika, na osnovu komentara članova: J. Helgesen (član, Norveška), J. Jowell (član, Ujedinjeno Kraljevstvo), G. Malinverni (član, Švicarska), J.-C. Scholsem (član, Belgija), K. Tuori (član, Finska) koje je Venecijanska komisija usvojila na svojoj 62. plenarnoj sjednici, Venecija, 11–12. mart 2005.

Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine

Prethodno je spomenuto da je visoki predstavnik 2005. godine donio Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine. Tim propisom, a u svrhu zaštite, normirana je zabrana raspolaganja državnom imovinom. Pritom je opisano da se državnom imovinom smatra imovina koja pripada državi Bosni i Hercegovini na osnovu međunarodnog Sporazuma o pitanjima sukcesije, koji su 29. juna 2001. godine potpisale države Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Slovenija i Savezna Republika Jugoslavija, te nepokretna imovina na kojoj je pravo raspolaganja i upravljanja imala bivša Socijalistička Republika Bosna i Hercegovina do 31. decembra 1991. godine (Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: ZPZRDIBiH), *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 18/25, 29/06, 85/06, 41/07, 74/07, 99/07, 58/08 i 22/22, čl. 1). Istovremeno, treba naglasiti da je visoki predstavnik tokom 2022. godine (Odluka kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", br. 18/05, 29/06, 85/06, 32/07, 41/07, 74/07, 99/07 i 58/08), od 12. aprila 2022. godine, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 22/22) dodatno djelovao i dopunio Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine. Konkretno, u Zakon su uvrštene određene odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine koje se odnose na poljoprivredno zemljište,[10] rijeke, šume i šumsko zemljište,[11] gdje se ta dobra smatraju državnom imovinom. Na ovaj su način odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, pored činjenice da su po osnovu Ustava Bosne i Hercegovine konačne i obvezujuće (Ustav Bosne i Hercegovine, čl. VI. 4), postale sastavnim dijelom pozitivnog zakonodavstva Bosne i Hercegovine. Treba naglasiti da su određena dobra *ex lege* izuzeta od zabrane raspolaganja. Naime, izuzetak se odnosi na imovinu i prava preduzeća koja su predmet privatizacije prema Okvirnom zakonu o privatizaciji preduzeća i banaka u Bosni i Hercegovini i važećih propisa koji su donijeti na osnovu navedenog propisa (ZPZRDIBiH, čl. 3, st. 1). Ipak, u Zakonu je ostavljena mogućnost da se određeno dobro, bez obzira na zakonsku postavku, izuzme od zabrane raspolaganja, koja bi po redovnom toku stvari bila predmetom zabrane raspolaganja. Konkretno, data je mogućnost da se od strane Komisije za državnu imovinu, koja je osnovana od strane Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, a na prijedlog određene strane, određeno dobro izuzme od zabrane raspolaganja (ZPZRDIBiH, čl. 3, st. 2). Iako je ta norma imala za cilj da se olakša postupanje organa u slučaju postojanja problema u vezi s nekim dobrom čiji se pravni status podvodi pod pojam državne imovine, treba naglasiti da ona predstavlja element za

[10] Opširnije vidjeti Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj: U-8/19.
[11] Opširnije vidjeti Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj: U-9/19 i U-4/21.

arbitrarnost i neujednačena postupanja, naročito ako uzme u obzir politički element prilikom formiranja Komisije za državne imovinu, što bi se svakako u perspektivi trebalo promijeniti.[12] Istovremeno, Zakonom je naloženo da se od strane Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine donese zakon kojim će se urediti predmetno pitanje (ZPZRDIBiH, čl. 4). Dodatno, ako se analiziraju relevantne odredbe Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine, normirano je da svako neizvršenje ili neprovođenje odluka, pored ostalog i Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, predstavlja krivično djelo koje čini svako službeno lice u instituciji Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske, Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, ili u kantonu, gradu ili općini ili lokalnoj zajednici, za šta je zaprijećena kazna zatvora u trajanju od šest mjeseci do pet godina. Pored toga, osuda za sobom povlači i pravne posljedice osude u smislu prestanka službene dužnosti i prestanak zaposlenja, oduzimanje odlikovanja, zabranu vršenja i sticanja službene dužnosti u zakonodavnom, izvršnom, pravosudnom, upravnom ili bilo kojem organu koji se u cijelosti ili djelimično finansira iz javnih sredstava (Krivični zakon Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 8/10, 47/14, 22/15, 40/15, 35/18, 46/2021, 31/2023 i 47/2023, čl. 239). Time se dodatno ojačava pravni okvir u smislu zaštite imovinskih dobara. Međutim, s druge strane postavlja se pitanje da li se na taj način zaista i rješavaju konkretni problemi ili su određena dobra bez stvarne potrebe pravno blokirana, naročito ako se uzme u obzir činjenica da je teško očekivati da će u skorijem vremenskom periodu doći do donošenja državnog zakona o državnoj imovini Bosne i Hercegovine. S druge strane, treba uzeti u obzir i pravne pretenzije nižih nivoa vlasti spram šumskog zemljišta. Najeklatantniji primjer je vezan za Odluku Vlade Republike Srpske kojom se namjeravala izvršiti prodaja šumskog zemljišta (Odluka o načinu i uvjetima prodaje nekretnina u vlasništvu Republike Srpske koje se nalaze u okviru posebnog područja Jahorina javnim nadmetanjem – licitacijom, *Službeni glasnik RS*, br. 114/23), a koju je Ustavni sud Bosne i Hercegovine označio neustavnom.[13] Nadalje, brojne jedinice lokalne samouprave u

[12] Opširnije vidjeti u: Muslić, 2024.

[13] Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine U-6/24, po zahtjevu 13 poslanika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine kojom je konstatirano da Odluka o načinu i uvjetima prodaje nekretnina u vlasništvu Republike Srpske koje se nalaze u okviru posebnog područja Jahorina javnim nadmetanjem – licitacijom, Službeni glasnik RS, broj: 114/23, nije u saglasnosti s odredbama čl. I/1, I/2. i VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine. Ustavni sud Bosne i Hercegovine je prilikom odlučivanja uputio na ranije donesenu Odluku u predmetu broj U-4/21 od 21. septembra 2021. godine u kojoj je navedeno: "Zato što se pitanja koja se odnose na utvrđivanje vlasničkog statusa državne imovine, kao i nadležnost u vezi s tim između državnih i entitetskih organa trebaju regulirati zakonom koji će biti donesen na državnom nivou jer su ta pitanja, prema navedenim odredbama Ustava Bosne i Hercegovine, u isključivoj nadležnosti države Bosne i Hercegovine." Nadalje, "Ustavni sud smatra da je osporenim aktom Vlada RS neovlašteno raspolagala državnom imovinom koja se nalazi pod režimom privremene zabrane raspolaganja. Činjenica da Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine još uvijek nije donijela zakon kojim će regulirati pravo vlasništva i

Bosni i Hercegovini suočene su s problemima u vezi s izgradnjom cestovne infrastrukture, počevši od one najnižeg ranga, preko regionalnih, magistralnih, brzih cesta, ali i strateški bitnog cestovnog Koridora Vc (Zakon o cestama Federacije Bosne i Hercegovine, *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine*, br. 12/10, 16/10 i 66/13, čl. 2, st. 3). Na ovom mjestu posebno treba istaknuti slučaj izgradnje zaobilaznica gradskih središta čija je (ne)izgradnja uslovljena nedefiniranim statusom nekretnina u obuhvatu trase buduće ceste.[14] Zapravo, spomenuti slučajevi pokazuju koliko je nužno pronaći adekvatan model kojim će se omogućiti izgradnja cestovne infrastrukture. Ako se samo navedeni primjeri uzmu u obzir, postavlja se pitanje dometa Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine u odsustvu trajnog i pravno održivog legislativnog uređenja na državnom nivou. Dakle, iako je nesporna činjenica da se navedeno pitanje mora riješiti u okviru Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, ipak preovladava svijest o težini rješenja i uopće mogućnosti da se to doista i desi. Iz svega toga proizilazi zaključak da je osnovna intencija Visokog predstavnika bila da se kroz Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine regulira pravni status državne imovine Bosne i Hercegovine i spriječi njeno raspolaganje, naročito od strane onih vlasti koje tu imovinu vide isključivo kao sredstvo za ostvarenje različitih benefita, naročito finansijskih. S druge strane, ipak treba podsjetiti na to da su brojna imovinska dobra (nekretnine) i dalje pravno blokirana. Često blokiranost predmetnih dobara uopće nema uporište u Zakonu o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine. Jedan od razloga je višedecenijska zapuštenost zemljišnoknjižnih evidencija, odnosno njihovo uništenje u nemalom broju slučajeva u Bosni i Hercegovini. To korespondira s pasivnošću nadležnih pravobranilaštava u funkciji stvaranja fonda imovinskih dobara (nekretnina u vlasništvu države) (Zakon o stvarnim pravima Federacije Bosne i Hercegovine, čl. 361).[15] Na koncu, praksa pokazuje da brojni organi, naročito jedinice lokalne samouprave, u potpunosti krivo tumače pravni status određenih dobara, kao što je slučaj s nekretninama koje se tretiraju propisima o građevinskom zemljištu.[16] Naime, značajan broj dobara je pravno blokiran jer još uvijek nije, barem kad je riječ o Federaciji Bosne i Hercegovine riječ, donesen Zakon o građevinskom zemljištu kojim bi se riješio status predmetnih imovinskih dobara (nekretnina). Konkretno, iako je Zakon o stvarnim pravima Federacije Bosne i Hercegovine naložio da će se propisi o građevinskom zemljištu uskladiti u roku od

upravljanja državnom imovinom ne može biti opravdanje za donošenje osporene odluke, kojom je entitetska vlada raspolagala državnom imovinom, za što nije bila nadležna."

[14] Primjer izgradnje zaobilaznice Grada Živinica, gdje je od planirane trase u izgradnji manji dio. Pri tome, treba uzeti u obzir činjenicu da je problem izgradnje, pored ostalog, vezan za status nekretnina. Također, slični problemi zabilježeni su pri izgradnji zaobilaznice Grada Bihaća, kao i izgradnji brze ceste Tuzla – Orašje.

[15] O obavezi uknjižbe imovinskih dobara opširnije vidjeti u: Muslić / Imamović, 2024: 17-18.

[16] Opširnije vidjeti u: Povlakić, 2019.

tri mjeseca od početka primjene Zakona, to se do danas nije desilo (Zakon o stvarnim pravima Federacije Bosne i Hercegovine, *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine*, br. 66/13, 100/13 i 32/19, čl. 371. st. 2). Zapravo, ključno je da se tim propisom razjasne imovinskopravni odnosi na nekretninama u okviru građevinskih zemljišta jer generalno gledano raspolaganje u okviru građevinskog zemljišta ne može biti uslovljeno Zakonom o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine. To se odnosi i na nekretnine u okviru poslovnih zona ako se one nalaze u obuhvatu gradskog građevinskog zemljišta, a nisu postale vlasništvo drugog subjekta. Dakle, donošenjem Zakona o građevinskom zemljištu Federacije Bosne i Hercegovine riješio bi se značajan broj imovinskopravnih problema koji trenutno onemogućavaju realizaciju poslovnih investicija, uključujući i one koje se nalaze u okviru poslovnih zona.

Dakle, kad je riječ o raspolaganju državnom imovinom *de lege ferenda*, treba se načiniti distinkcija u smislu potreba za koje se vrši raspolaganje državnom imovinom kao jednog od principa pri budućem normativnom uobličavanju Zakona o državnoj imovini Bosne i Hercegovine.

Na koncu, kada se jedinice lokalne samouprave suoče sa svim prethodno navedenim izazovima, proizilazi zaključak da se one u pravilu ne bave sistemskim stvaranjem nekretninskog portfelja, uključujući i prostorne obuhvate koji su predviđeni za buduće poslovne zone. Zapravo, uloga jedinica lokalne samouprave danas se u pravilu bazira na donošenju prostornoplanske dokumentacije i u određenju prostora kao poslovne zone. To samo po sebi nije problem. Međutim, ključ je u statusu nekretnina i u pravilu naslijeđenih višedecenijskih problema, gdje se i jedinice lokalne samouprave često nalaze u stanju da ne mogu ponuditi investitorima adekvatnu bazu za realizaciju poslovnog poduhvata. Konkretno, pravilo je da se unutar poslovnih zona u pogledu nekretnina bilježe različiti upisi u zemljišnim knjigama, i to od upisa vlasništva jedinica lokalne samouprave, preko nekretnina u statusu opštenarodne imovine, sve do različitih upisa privrednih subjekata, najčešće onih koji su osnovani za vrijeme bivše države, a koji danas ne postoje.[17]

Sve to limitira mogućnosti koje imaju na raspolaganju jedinice lokalne samouprave, gdje se pitanju izgradnje proizvodnih objekata u okviru planiranih poslovnih zona pristupa *ad hoc*, i to u slučaju kada se pojavi investitor, te još češće tek kad se uoči određeni imovinskopravni problem. Dakle, ispravan je zaključak da nedostaje sistemski pristup uređenju prava na nekretninama.

Jedan od modela uređenja predmetne oblasti je da se budućim Zakonom o državnoj imovini predvidi donošenje Zakona o poslovnim zonama, gdje bi se nekretnine u državnom vlasništvu tretirale kao vlasništvo jedinice lokalne samouprave, pod uslovom da već nisu postale vlasništvo nekog drugog subjekta, te da se u okviru nje

[17] Opširnije vidjeti u: Prijedlog Zakona o građevinskom zemljištu Federacije Bosne i Hercegovine, br. 02-02-639/24 od 13. 3. 2024. godine

mogu graditi isključivo poslovni objekti i pripadajući sadržaji. U tom slučaju bi se moglo raspolagati nekretninama u okviru definiranih poslovnih zona uz uvažavanje odredaba važećeg Zakona o stvarnim pravima. Na predloženi način omogućilo bi se upravljanje prostornim cjelinama, i to na način da se jedinice lokalne samouprave stimuliraju da određene prostorne cjeline planiraju kao poslovne zone, uz obavezu da se urede prava na nekretninama, što će se zabilježiti u zemljišnim knjigama, ali i u registrima nekretnina jedinica lokalnih samouprava. To bi omogućilo jedinicama lokalne samouprave, u slučaju zainteresiranosti investitora, da raspolažu nekretninama bilo kroz prodaju, bilo kroz osnivanje prava građenja, u kojem bi slučaju jedinica lokalne samouprave zadržala vlasništvo nad nekretninama.

Zakon o državnoj imovini Bosne i Hercegovine

U radu je u više navrata istaknuta važnost donošenja Zakona o državnoj imovini Bosne i Hercegovine. Nesporno je da se u odsustvu tog propisa i činjenice da se i dalje primjenjuje Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine kojim se sprečava rastakanje imovinskog supstrata Bosne i Hercegovine u posljednje vrijeme bilježe sve veći problemi u vezi s realizacijom investicija u Bosni i Hercegovini. Naročito je to vidljivo kad je riječ o izgradnji cestovne infrastrukture, ali i izgradnji proizvodnih i poslovnih objekata u okviru poslovnih zona. Donošenje Zakona o državnoj imovini Bosne i Hercegovine treba biti rezultat djelovanja Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, što je direktni nalog koji proizilazi važećeg Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine, što je pak u više navrata istaknuo Ustavni sud Bosne i Hercegovine u svojim odlukama (Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 18/05, 29/06, 85/06, 41/07, 74/07, 99/07, 58/08 i 22/22, čl. 4). S druge strane, ako se ipak ne pristupi donošenju tog zakona od strane Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, druga mogućnost je vezana za visokog predstavnika na način da regulira predmetnu oblast. Kako i jedna i druga opcija vode ka donošenju zakona, najoptimalnija je varijanta da propis donese najviše zakonodavno tijelo u Bosni i Hercegovini – Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine. Međutim, kako je to teško očekivati, naročito ako se uzme u obzir i aktuelni političko-pravni element, druga opcija je mnogo izglednija, a to je da zakon donese visoki predstavnik. Međutim, problem potonjeg rješenja je u potencijalnom odsustvu učešća naučne i stručne javnosti te da se subjekti prava suoče s novom normom koja može imati i određene suštinske nedostatke, kao što se desilo i s prvobitnom verzijom Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom iz 2005. godine.[18] Druga,

[18] Izvorna norma iz čl. 1. Zakona: "Nepokretna imovina koja pripada državi Bosni i Hercegovini (kao međunarodno priznatoj državi) na osnovu međunarodnog Sporazuma o pitanjima sukcesije, koji su 29. juna 2001. god. potpisale države Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Bivša Jugoslovenska

ne manje važna, jest i činjenica da donošenje zakona predstavlja ispunjenje jednog od uvjeta u smislu daljeg napretka Bosne i Hercegovine u pravcu evropskih integracija, što bi uz ispunjenje drugih uslova dovelo i do zatvaranja Ureda visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini. Naime, često se iz vida ispusti činjenica da je pravno definiranje državne imovine jedan od ključnih uvjeta koji vode ka zatvaranju Ureda visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini, a što je ispoljeno kroz Briselski Program 5+2 iz 2008. godine.[19]

Strukturalno gledano, ključni kriterij budućeg zakona o državnoj imovini treba se bazirati na kategorizaciji imovinskih dobara, i to s aspekta vlasništva. Konkretno, većina nekretnina treba ostati u vlasništvu Bosne i Hercegovine, pri čemu se misli na objekte i pripadajuća zemljišta administrativno-upravnih organa svih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini (uključujući objekte), nekretnine policijskih agencija te perspektivne vojne objekte, međunarodne aerodrome, zatim imovinu koja pripada Bosni i Hercegovini po osnovu Sporazuma o pitanjima sukcesije iz 2001. godine, nekretnine na kojima je na dan 31. 12. 1991. godine pravo raspolaganja i upravljanja imala Republika Bosna i Hercegovina, poljoprivredno zemljište te šume i šumsko zemljište.

U drugu kategoriju dobara trebalo bi uvrstiti neperspektivnu vojnu imovinu, zatim imovinu koja je prenesena s Bosne i Hercegovine u vlasništvo nižih nivoa vlasti te ostalu imovinu, pri čemu se dominantno misli na gradska građevinska zemljišta te nekretnine koje se nalaze u okvirima poslovnih zona a u državnom su vlasništvu i na kojim se može podići isključivo proizvodna infrastruktura.

Također, u provedbenom smislu potrebno je formirati Agenciju za državnu imovinu Bosne i Hercegovine, koja bi imala nadležnost da određeno imovinsko dobro (nekretninu) koje je Zakonom o državnoj imovini Bosne i Hercegovine *ex lege* određeno kao državna imovina Bosne i Hercegovine, uz saglasnost Pravobranilaštva

Republika Makedonija, Slovenija i Savezna Republika Jugoslavija, koja se, na dan donošenja ovog zakona, smatra vlasništvom ili posjedom bilo kojeg nivoa vlasti ili javne organizacije u Federaciji Bosne i Hercegovine". Dakle, predmetnom formulacijom je *de iure* izjednačen posjed kao faktičko stanje i vlasništvo kao najvažnije stvarno pravo.

[19] Politički direktori Upravnog odbora Vijeća za provedbu mira su na sastanku u Bruxellessu 26. i 27. februara 2008. godine utvrdili zahtjeve koje organi Bosne i Hercegovine trebaju ispuniti prije zatvaranja OHR-a. Ciljevi koje organi Bosne i Hercegovine trebaju ispuniti prije zatvaranja OHR-a su: Prihvatljivo i održivo rješenje pitanja raspodjele imovine između države i drugih razina vlasti; Prihvatljivo i održivo rješenje za vojnu imovinu; Potpuna provedba Konačne odluke za Brčko; Fiskalna održivost (promovisana putem Sporazuma o utvrđivanju stalne metodologije za utvrđivanje koeficijenata za raspodjelu sredstava UINO-a i osnivanje Nacionalnog fiskalnog vijeća); Zaživljavanje vladavine prava (demonstrirano putem usvajanja Državne strategije za ratne zločine, donošenjem Zakona o strancima i azilu i usvajanjem Državne strategije za reformu sektora pravosuđa). Pored tog, Upravni odbor Vijeća za provedbu mira utvrdio je dodatna dva uvjeta nužna za zatvaranje OHR: Potpisivanje SSP-a; Pozitivna procjena situacije u Bosne i Hercegovine od strane Upravnog odbora Vijeća za provedbu mira bazirana na punom poštivanju Daytonskog mirovnog sporazuma. Opširnije vidjeti: OHR, 2015c.

Bosne i Hercegovine, prenese u vlasništvo nižih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini. Uslov za to je donošenje relevantne odluke nižeg nivoa vlasti iz koje se vidi razlog prijenosa određenog dobra (nekretnine) isključivo u svrhu izgradnje cestovne infrastrukture ili poslovnih zona u okvirima jedinica lokalne samouprave.

Zaključak

U odnosu na raniji period, kada su jedinice lokalne samouprave imale daleko važniju ulogu u smislu razvoja lokalnih zajednica, danas je njihov položaj bitno drugačiji. To se naročito manifestira u pogledu izgradnje poslovnih zona.

Danas jedinice lokalne samouprave imaju reducirane nadležnosti, ali i ograničenja u vezi s raspolaganjem imovinskim dobrima, naročito onim koja potpadaju pod još uvijek važeći Zakon o privremenoj zabrani raspolaganjem državnom imovinom Bosne i Hercegovine. Kako bi se to promijenilo *pro futuro* je potrebno načiniti određene korake. Najprije se treba donijeti Zakon o državnoj imovini Bosne i Hercegovine, u okviru kojeg će se definirati distribucijski kriteriji za državnu imovinu Bosne i Hercegovine s aspekta vlasništva. U njegovom okviru apsolutno je nužno da se značajan broj dobara (nekretnina) i dalje zadrži u okviru državnog vlasništva Bosne i Hercegovine, dok bi se ostala dobra transferirala ka nižim nivoima vlasti entiteta, kantona te jedinica lokalne samouprave na osnovu prethodno donesenih odluka.

Istovremeno, u Federaciji Bosne i Hercegovine treba se donijeti Zakon o građevinskom zemljištu kojim bi se dobra (nekretnine) koja su trenutno u statusu državnog vlasništva s pripadajućim upisima društvenog vlasništva, opštenarodne imovine, ili imaju neki drugi pripadajući upis bez upisanog prava korištenja drugog lica, odnosno ako *ex lege* nisu postala vlasništvo drugog lica, upisala kao vlasništvo jedinica lokalne samouprave iz razloga što su oduvijek upravljale i raspolagale njima.

Sve bi to u potpunosti redefiniralo ulogu jedinica lokalnih samouprava, koje bi dobile mnogo veći spektar ovlaštenja u smislu izgradnje poslovnih zona, ali i u pogledu raspolaganja nekretninama. U vezi s tim, kreiranjem na ovaj način koncipiranog pravnog okvira omogućio bi se jedinicama lokalnih samouprava upis prava na nekretninama koje bi se ne samo zemljišnoknjižno evidentirale već bi i bile podesne za upis u posebne registre imovinskih dobara u vlasništvu jedinica lokalne samouprave.

Zaključno, na ovaj način bi se brojna imovinska dobra koja su trenutno pravno blokirana stavila u funkciju razvoja, naročito kada je riječ o izgradnji potrebne infrastrukture, ali i poslovnih zona kao generatora razvoja ne samo jedinica lokalnih samouprava već i države Bosne i Hercegovine u cjelini. Zato je potrebno poduzimati mjere koje će redefinirati imovinsko-pravne odnose, ali da se pritom ne dovede u pitanje imovinski supstrat državne imovine Bosne i Hercegovine**.**

Literatura

Knjige i članci

Ademović, Nedim; Marko, Joseph; Marković, Goran (2012) *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Fondacija Konrad Adenauer e. V., Predstavništvo u Bosni i Hercegovini, Sarajevo. https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_dokument_dok_pdf_33649_15.pdf/e73986ce-4805-d59a-f86c-da0ed0506d9a?version=1.0&t=1539663280246

Begić, Kasim (1997) *Bosna i Hercegovina od Vanceove misije do Daytonskog sporazuma (1991.–1996.)*, Bosanska knjiga – Pravni centar Fonda otvoreno društvo Bosna i Hercegovina, Sarajevo.

Demirović, Mujo (ur.) (2012) *Pravo lokalne i regionalne samouprave*, Pravni fakultet Univerziteta u Bihaću, Bihać.

Franić, Davor (2013) "Bonski sustav" u Bosni i Hercegovini, *Političke analize: tromjesečnik za hrvatsku i međunarodnu politiku*, god. 4, br. 13, 47-52.

Miličević, Neđo; Pašić, Hilmo; Štitić, Anton; Zlokapa, Zdravko (1999) *Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini*, OSCE – Ured za demokratizaciju, Sarajevo.

Mujakić, Muhamed I. (2007) *Komentar Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Savez općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine, Sarajevo. https://www.sogfbih.ba/sites/default/files/javni_dokument/2020-08/Komentar%20Zakona%20o%20principima%20LS..pdf

Muslić, Albin (2024) Državna imovina u Bosni i Hercegovini – *de lege ferenda* osvrt, u: Pejanović, Mirko (ur.) *Državnost Bosne i Hercegovine u XX i XXI stoljeću: historijski izazovi i dostignuća u razvoju državnosti Bosne i Hercegovine*, Posebna izdanja CCXIII, Odjeljenje društvenih nauka 20, Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 214-234.

Muslić, Albin; Imamović, Alisa (2024) Pravni okvir o naknadi kod prava građenja – refleksije na investicione projekte, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Tuzli*, god. X, br. 1, 8-28.

OHR (2015a) Opći podaci. https://www.ohr.int/o-ohr-u-2/opce-informacije/ (25. 9. 2025)

OHR (2015b) Odjeli. https://www.ohr.int/o-ohr-u-2/odjeli/ (25. 9. 2025)

OHR (2015c) Program 5+2. https://www.ohr.int/program-52-2/ (30. 9. 2025)

Povlakić, Meliha (2019) Pretvorba prava na gradskom građevinskom zemljištu – *Neverending story*?, *Zbornik radova Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse*, br. 17, 145-191.

Pusić, Eugen (1963) *Lokalna zajednica, prilog proučavanju odnosa lokalnih samoupravnih jedinica i teritorijalnih društvenih grupa*, Narodne novine, Zagreb.

Propisi

Krivični zakon Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 8/10, 47/14, 22/15, 40/15, 35/18, 46/21, 31/23 i 47/23.

Odluka kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", br. 18/05, 29/06, 85/06, 32/07, 41/07, 74/07, 99/07 i 58/08), od 12. aprila 2022. godine, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 22/22.

Odluka kojom se donosi Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Republike Srpske. https://www.ohr.int/odluka-kojom-se-donosi-zakon-o-privremenoj-zabrani-raspolaganja-drzavnom-imovinom-republike-srpske/?print=print (25. 9. 2025)

Odluka o načinu i uvjetima prodaje nekretnina u vlasništvu Republike Srpske koje se nalaze u okviru posebnog područja Jahorina javnim nadmetanjem – licitacijom, *Službeni glasnik RS*, br. 114/23.

Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj: U-4/21. https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-4-21-1280725.pdf

Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj: U-6/24. https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-6-24-1434874.pdf

Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj: U-8/19. https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-8-19-1212620.pdf

Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj: U-9/19. https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-9-19-1220646.pdf

Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, prečišćeni tekst, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 94/14.

Prijedlog Zakona o građevinskom zemljištu Federacije Bosne i Hercegovine, broj: 02-02-639/24 od 13. 3. 2024. godine. https://parlamentfbih.gov.ba/v2/userfiles/file/Materijali%20u%20proceduri_2024/PRIJEDLOG%20ZAKONA_GRA%C4%90_ZEMLJ__compressed.pdf

Ustav Bosne i Hercegovine. https://www.ustavnisud.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf (23. 9. 2025)

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Amandman XVI, *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine*, br. 13/1997.

Ustav Republike Srpske, *Službeni glasnik RS*, br. 28/1994; 8/1996; 13/1996; 16/1996; 21/1996; 21/2002; 31/2002; 69/2002; 31/2003; 98/2003; 115/2005; 117/2005; 48/2011. https://www.paragraf.ba/propisi/republika-srpska/ustav-republike-srpske.html (23. 9. 2025)

Vijeće Evrope (2005) Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija) Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika, CDL-AD (2005) 004, Venecija, 11. mart 2005. https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)004-bos

Zakon o poduzetničkoj infrastrukturi Federacije Bosne i Hercegovine, *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine*, br. 41/24.

Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine*, br. 49/06 i 51/09.

Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 18/05, 29/06, 85/06, 41/07, 74/07, 99/07, 58/08 i 22/22.

Zakon o stvarnim pravima Federacije Bosne i Hercegovine, *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine*, br. 66/13, 100/13 i 32/19.

Zakon o cestama Federacije Bosne i Hercegovine, *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine*, br. 12/10, 16/10 i 66/13.

LEGAL ASSUMPTIONS FOR THE PARTICIPATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS IN THE CONSTRUCTION OF BUSINESS ZONES (CONSTITUTIONAL-LEGAL AND SUBSTANTIVE-LEGAL ASPECTS)

Albin Muslić
Associate Professor
University of Bihać – Faculty of Law
albin_muslic@hotmail.com
ORCID: 0009-0009-1726-0742

Jasmina Bešlagić
Associate Professor
University of Bihać – Faculty of Law
jasmina.beslagic@unbi.ba
ORCID: 0000-0002-5466-3569

ANU BiH АНУ БиХ

Abstract: The existing constitutional and legal framework determines the legal position of local self-government units in Bosnia and Herzegovina. So, it is necessary to take care of the fact that changes have occurred in the past few decades in terms of their jurisdiction.

Within the framework of the above, their positioning in the segment of the construction of business zones as a generator of economic development in Bosnia and Herzegovina as a whole is particularly significant.

However, due to the non-exsistence of an adequate legal framework, local self-government units face numerous challenges, one of the main of which is related to the management and disposal of public (state-owned) property (real estate). The presented should be viewed through the prism of the still missing Law on State Property of Bosnia and Herzegovina, and the existence of legal restrictions that significantly slow down or completely prevent the establishment and establishment of business zones.

Although over 30 years have passed since the signing of the Dayton Peace Agreement, it must be stated that one of the key issues of state development, such as the legal status of state property, has still not been resolved, although the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina has repeatedly defined the path of legislative regulation exclusively at the state level in its decisions.

The issue of the legal status of state property, through the analysis of existing legal solutions, will be the central part of the work, with the task of finding adequate de lege ferenda solutions, for the purpose of establishing a sustainable normative apparatus. The presented should make local self-government units functional systems, for which the regulation of property-legal relations on property is an indispensable segment. Ultimately, the ultimate intention is inspired by the need to enable an increase in the number of business investments in Bosnia and Herzegovina, which will consequently lead to the development of the state as a whole, while preserving the state property of Bosnia and Herzegovina.

Keywords: state property, business zones, investments, local self-government units, Bosnia and Herzegovina

ANU BiH
АНУ БиХ