

---

*Larisa Velić*<sup>\*1</sup>*Ismet Velić*<sup>\*2</sup>

## **DOBRA OD OPĆEG INTERESA**

### **Sažetak**

Dobra od općeg interesa se pojavljuju u obliku građevinskog zemljišta, poljoprivrednog zemljišta, šuma i šumskog zemljišta i drugih dobara, a zbog svog značaja uživaju posebno mjesto u privrednoekonomskom i pravnom sistemu, te shodno tome za ista je tradicionalno osigurana posebna pravna zaštita.

Pravni režim na predmetnim dobrima je uređen Zakonom o stvarnim pravima, posebnim propisima o građevinskom zemljištu, poljoprivrednom zemljištu, šumama i šumskom zemljištu, te drugim posebnim propisima.

U vezi sa pravnom egzistencijom dobara od općeg interesa u prethodnom, kao i u važećem pravnom sistemu dolazilo je do značajnih transformacija stvarnih prava na ovim dobrima u pogledu uspostave državnog, društvenog ili tradicionalnog prava vlasništva. U vezi sa ovim konstatovane su određene radnje naročito od strane entiteta u cilju prisvajanja predmetnih dobara, što je dovelo do sporova i odluka Ustavnog suda BiH, sa zauzetim stavovima, u pogledu ustavnosti određenih zakona, te statusa i pripadnosti predmetnih dobara.

I pored toga što su brojne odredbe relevantnih entitetskih propisa u ovoj oblasti stavljene van snage, još uvijek nije uslijedio proces njihove harmonizacije, te donošenja odgovarajućih propisa od strane nadležnih organa države BiH, u cilju uspostave odgovarajućeg normativnopravnog okvira radi potpunog i adekvatnog uređenja ove oblasti.

**Ključne riječi:** dobra od općeg interesa, pretvorba, pravo vlasništva, zaštita

### **1. Uvod**

Dobra od općeg interesa (Eng. *Goods of common interest; Common Pool Resources*) uživaju poseban status i zaštitu ali za razliku od općih i javnih dobara,<sup>3</sup> koje su izvan stvarnopravnog režima (*res communes omnium*), u pravilu mogu biti objektom vlasništva i drugih stvarnih prava.<sup>4</sup> Ovdje se prije

---

<sup>1</sup> Vanredna profesorica i dekanesa na Pravnom fakultetu Univerziteta u Zenici.

<sup>2</sup> Docent na Pravnom fakultetu Univerziteta u Zenici i advokat u Advokatskoj kancelariji Ismet Velić.

<sup>3</sup> N.Gavella, *et. al.*, *Stvarno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2007. str. 136.

<sup>4</sup> Šire o tome: I. Velić, *Državna imovina – Status i praksa u Bosni i Hercegovini i drugim zemljama*, Privredna štampa, Sarajevo, 2022.

svega radi o dobrima poput građevinskog zemljišta, poljoprivrednog zemljišta, šuma i šumskog zemljišta, ruda, te stvari od posebnog historijskog, kulturnog ili ekološkog značaja.

Opća dobra se definiraju kao stvari, odnosno dijelovi prirode<sup>5</sup>, koje nisu podobne za svojstvo predmeta prava vlasništva i drugih stvarnih prava.

Javna dobra (*res publicae*) se definiraju kao stvari koje predstavljaju imovinu države ili drugih osoba javnog prava,<sup>6</sup> a teorijska shvatanja ovih dobara polaze od toga da su ista izvan redovnog stvarnopravnog režima (francuski model), ili drugačijeg koncepta da su sastavni dio redovnog stvarnopravnog režima (njemački model).<sup>7</sup>

O općim i javnim dobrima brigu vode i njima upravljaju nadležni subjekti javnog prava (entitet, kanton, grad ili općina) u skladu sa posebnim zakonom, koji uređuje sticanje, kao i prestanak tog svojstva, te način upisa u zemljišne knjige. Posebni zakon o općim i javnim dobrima nije donesen što predstavlja ozbiljan problem kada je neophodno da se konstituiraju status općeg ili javnog dobra, te izvrši njegova uknjižba u javnim registrima.

Dobra od općeg interesa, shodno odredbama Zakona o stvarnim pravima<sup>8</sup> su stvari za koje je takvo svojstvo određeno posebnim zakonom, na temeljnim postavkama neophodnosti da takva dobra zbog svog značaja uživaju posebnu zaštitu. Ovdje posebno izdvajamo karakteristiku od suštinskog značaja za status, egzistenciju i zaštitu pomenutih dobara, da ista mogu biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava. Aktuelni postupci i pokušaji prisvajanja predmetnih dobara, rezultirali su sporovima i odlukama Ustavnog suda BiH<sup>9</sup>, sa zauzetim stavovima, u pogledu ustavnosti određenih zakona, te statusa i pripadnosti predmetnih dobara. Titulari stvarnih prava na dobrima od općeg interesa dužni su vršiti svoja prava u skladu sa prirodom, te ista koristiti, shodno posebnim zakonima, a zbog uspostavljenih ograničenja, koja trpe polažu pravo na naknadu.<sup>10</sup>

Mogućnost ustupanja općih i javnih dobara na korištenje drugim fizičkim ili pravnim osobama, u privrednoekonomske svrhe predviđena je putem koncesija, koje se regulišu posebnim propisima.<sup>11</sup> Koncesija formalnopravno odvajaju objekat

---

<sup>5</sup> Zrak, atmosfera, rijeke, jezera ili mora.

<sup>6</sup> Na primjer javni putevi, ulice ili trgovi

<sup>7</sup> N. Gavella, Op. cit, str. 141.

<sup>8</sup> Zakon o stvarnim pravima FBiH („Sl. novine FBiH“, br. 66/13, 100/13 i 32/19). Zakon o stvarnim pravima RS („Sl. glasnik RS“, br. 124/08, 3/09, 58/09, 95/11, 60/15 i 107/19).

<sup>9</sup> Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o dopustivosti i meritumu broj: U 1/11, U 8/19, U 9/19 i U 4/21, <https://www.ustavnisud.ba/bs/odluke?sp=DatumDesc&> (26.01.2024.).

<sup>10</sup> Član 8. Zakona o stvarnim pravima FBiH/RS.

<sup>11</sup> Zakon o koncesijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 32/02 i 56/04); Zakon o koncesijama Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, broj

od općeg dobra, kao u slučaju uspostave prava građenja, u skladu sa entitetskim zakonima o stvarnim pravima.<sup>12</sup>

Predmet istraživanja i naučne obrade u radu su pojmovna određenja dobara od općeg interesa, historijski pregled, status ovih dobara kao državne imovine,<sup>13</sup> te komparativni osvrt na relevantne domaće i strane teoretske radove,<sup>14</sup> propise i praksu. Pri tome ključni elementi se nalaze u pravnom shvatanju i određenju ovih dobara, te pravilima o njihovom vlasničkompravnom režimu, upravljanju i korištenju.

U cilju naučnih spoznaja u radu su korištene pravnodogmatska, te metode analize i sinteze, prilikom kritičkog predstavljanja teoretskog i praktičnog stanja u pogledu statusa dobara od općeg interesa, Glavne hipoteze rada suštinski i sadržajno su uobličene u smislu da dobra od općeg interesa u BiH nisu adekvatno normativnopravno uređena, a shodno tome ni adekvatno zaštićena, što dovodi do problema u praksi i pravne nesigurnosti.

## 2. Građevinsko zemljište

### 2.1. Stvarnopravni koncept na građevinskom zemljištu

Vlasničkopravni odnosi na građevinskom zemljištu u BiH su regulirani propisima o nacionalizaciji i građevinskom zemljištu, te stvarnim pravima u

---

40/02); Zakon o koncesijama Republike Srpske („Službeni glasnik” RS, br. 59/13, 16/18 i 70/20). Pored navedenih postoje i zakoni o koncesijama Brčko Distrikta i kantona u Federaciji BiH.

<sup>12</sup> Vidjeti o tome: Tajčić L., „Pravo građenja“, Pravni savjetnik, juli/avgust 2005.; L. Velić, „Pravo građenja u SR Njemačkoj i njegovo uvođenje u pravni sistem Bosne i Hercegovine“, Zbornik radova aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse, br. 4, Mostar 2006.; Velić L., Pravo građenja kao novi institut stvarnih prava u BiH“, ZIPS broj: 1288, 2014.; Simonetti P., Rimski superficies i i pravne ustanove koje prethode hrvatskom pravu građenja Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 1999.

<sup>13</sup> Detaljnije o općim principima međunarodnog prava: L.Velić /E. Omerović, Diskriminacija kao povreda *jus cogens*? Njeni oblici u porodičnom pravu i porodičnim odnosima: primjer Bosne i Hercegovine, *Zbornik radova: Dani porodičnog prava*, 8 (8), Pravni fakultet Univerziteta Džemal Bijedić u Mostaru, 2020, 76-102; L.Velić /E. Omerović, UN Konvencija o pravima djeteta i njezini protokoli s posebnim osvrtom na zaštitu imovinskih prava i interesa djeteta: prema potpunijoj i učinkovitijoj zaštiti djeteta ili prema nepotpunim i neučinkovitim obavezama strana ugovornica?, *Zbornik radova: Dani porodičnog prava*, 7 (7), Pravni fakultet Univerziteta Džemal Bijedić u Mostaru, 2019., 140-164.

<sup>14</sup> M. Faure, P. Mascini, J. Liu, *Environmental Governance and Common Pool Resources*, London, Routledge, 2017. ISBN: 9781315169392; A. Espinola-Arredondo, F. Muñoz-Garcia, *Common Pool Resources: Strategic Behavior, Inefficiencies, and Incomplete Information*, Cambridge, Cambridge University Press, 2023. ISBN: 9781108923095; E. Ostrom, R. Gardner, J. Walker, *Rules, Games, and Common-Pool Resources*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1994.; E. Ostrom, *Governing the Commons*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015. ISBN: 9781107569782.

vremenu nakon drugog svjetskog rata, pa sve do danas.<sup>15</sup>

Reformski procesi u oblasti stvarnih prava su otvorili brojna pitanja u vezi sa građevinskim zemljištem u duhu tradicionalnog shvatanja građanskopravnih, odnosno privatnopravnih odnosa. Ova pitanja se odnose na vlasničkopravni režim, pretvorbu prava korištenja i raspolaganja u vlasništvo, te povrat tog zemljišta ranijim vlasnicima, odnosno korisnicima.

Entitetski zakoni o građevinskom zemljištu iz 2003. godine su značajno izmijenili uspostavljeni sistem vlasničkopravnih odnosa. Ovo posebno u omogućavanju djelimičnog prelaska građevinskog zemljišta iz društvenog u privatno vlasništvo, izmjeni uslova za promet, te uspostavi pravnog jedinstva nekretnine, od čega se u socijalističkom sistemu odstupilo, zbog uspostave različitih pravnih vlasti na pojedinim dijelovima nekretnine.<sup>16</sup> Pravno jedinstvo nekretnine prema navedenom načelu podrazumijeva da trajna zgrada pripada zemljištu, odnosno njegov je sastavni dio, ali u ovom slučaju zemljište slijedi zgradu, shodno propisima, koji su ranije doneseni.<sup>17</sup>

### **2.1.1. Stvarna prava na građevinskom zemljištu**

Setom propisa o građevinskom zemljištu je izgrađen sistem različitih stvarnih prava, u korist titulara. Određeno građevinsko zemljište je dobijalo status državnog, odnosno društvenog vlasništva, a stvarni titular sve vrijeme je općina sa pravom raspolaganja i ovlaštenjem da zemljište stavlja u promet. Raniji vlasnici građevinskog zemljišta su imali pravo privremenog korištenja do preuzimanja, prvenstveno, te pravo korištenja radi građenja. Osoba kojoj je dodijeljeno pravo korištenja radi građenja imala je pravo na istom izgraditi zgradu, a nakon izgradnje i sticanja vlasništva na zgradi, postaje titular trajnog prava korištenja na zemljištu ispod zgrade i zemljištu koje služi za redovnu upotrebu zgrade.

<sup>15</sup> I. Velić, *Op. cit.* 116. -124., 143. – 147.; Zakon o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta („Službeni list FNRJ“, br. 52/58, 3/59, 24/59, 24/61 i 1/63); Zakon o određivanju građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera («Službeni List SFRJ», broj: 5/68 i 20/69); Zakon o građevinskom zemljištu u društvenoj svojini («Službeni list SR BiH», broj: 13/74); Zakon o građevinskom zemljištu («Službeni list SR BiH», broj: 34/86, 1/90, 29/90, 3/93 i 13/94); Zakon o građevinskom zemljištu FBiH („Službene novine Federacije BiH“, br. 25/03, 16/04 i 67/05); Zakon o građevinskom zemljištu RS („Službeni glasnik RS“, br. 41/03 i 86/03); Zakon o građevinskom zemljištu RS („Službeni glasnik RS“, broj 112/06).

<sup>16</sup> Vidi o tome : N. Gavella *et. al.*, *Stvarno Pravo*, Zagreb, 1988., str.288.; Simonetti P., *Pravno jedinstvo nekretnine i njezinih posebnih dijelova*, Rasprave iz stvarnog prava, Rijeka 2001, str.165-201.; N. Gavella, *Novo hrvatsko stvarno pravo u funkciji prilagodbe pravnog poretka Republike Hrvatske europskome*, Budimpeštanski simpozijum – Doprinos reformi stvarnog prava u državama jugoistočne Evrope, Budimpešta, 2003., str. 27. Simonetti P., *Pravno jedinstvo nekretnine i njezinih posebnih dijelova*, Rasprave iz stvarnog prava, Rijeka 2001, str.165-201.

<sup>17</sup> Član 12. Zakona o vlasničkopravnim odnosima FBiH; Član 3. Zakona o prodaji stanova na kojim postoji stanarsko pravo FBiH; Član 3. stav 4. Zakona o početnom bilansu stanja u postupku privatizacije državnog kapitala u preduzećima FBiH.

Zakoni o građevinskom zemljištu iz 2003. godine, donose revolucionarne novine da gradsko građevinsko zemljište može egzistirati i u privatnom vlasništvu (neizgrađeno i izgrađeno građevinsko zemljište ispod zgrade i zemljište, koje služi za njegovu redovnu upotrebu). Ovo je bitna razlika od ranijih zakonskih rješenja, kojim je zemljište samim određivanjem postajalo isključivo društveno vlasništvo, bez pravne mogućnosti da promijeni vlasnički karakter. Nakon donošenja novog zakona, određivanjem građevinsko zemljište ne postaje državno, međutim i pored toga u praksi su zabilježeni slučajevi da su, suprotno njegovim odredbama, na osnovu odluka općinskog vijeća o određivanju građevinskog zemljišta dozvoljene uknjižbe prava vlasništva u korist općine. Postupanje općina na ovaj način je osporeno, da bi o tome stanovište zauzeo i Ustavni sud BiH, ukazujući na neosnovanost pomenutih odluka.<sup>18</sup>

Zakon o stvarnim pravima, definitivno dovodi do pretvorbe u pravo vlasništva i na građevinskom zemljištu. Na ovaj način je došlo do konkretiziranja prava vlasništva u korist drugih subjekata na ovom zemljištu, temeljem prethodnog transfera iz društvenog vlasništva i prava, koja su na istom egzistirala.<sup>19</sup> Iako je Zakonom o stvarnim pravima FBiH utvrđena obaveza usklađivanja Zakona o građevinskom zemljištu, ista nije realizirana, a u FBiH još uvijek traje proces donošenja novog zakona. Aktualnim prijedlogom zakona je predviđeno da se izvrši upis prava vlasništva u korist jedinica lokalne samouprave na građevinskom zemljištu koje je u zemljišnoj knjizi evidentirano kao društveno, odnosno državno vlasništvo, općenarodna imovina ili erar bez upisanog prava korištenja druge osobe, kao i i građevinsko zemljište sa upisanim pravom upravljanja, raspolaganja ili korištenja u korist društvenopravnih subjekata koji više ne egzistiraju, nemaju utvrđene pravne sljednike ili nisu upisani u odgovarajuće javne registre. Izuzetno, navedeno građevinsko zemljište koje je važećim prostornoplanskim aktom predviđeno za izgradnju saobraćajne ili energetske infrastrukture od značaja za FBiH ili kanton, upisat će se kao vlasništvo FBiH ili kantona na čijem se području nalazi, a pomenuti upis svojim aktom određuje općinsko ili gradsko vijeće.

---

<sup>18</sup> Odluka Ustavnog suda BiH broj: AP 176/18 od 23.04.2018. godine, kojim se ukida Rješenje Kantonalnog suda u Mostaru broj 07 0 Dn 012825 16 Gž od 07. 11. 2017. godine.

<sup>19</sup> Više o tome: I. Velić/L. Tajčić, „Zakon o građevinskom zemljištu sa praktičnim primjerima”, ZIPS, broj: 1014, 2004.; I. Velić, Primjena zakona o građevinskom zemljištu - Transformacija prava korištenja i raspolaganja u pravo vlasništva, Drugi međunarodni kongres – „Sigurnost prava vlasništva kao osnova ekonomskog razvoja”, Banja Luka, oktobar 2006. godine; I. Velić, Vlasničko – pravni odnosi na građevinskom zemljištu u Bosni i Hercegovini (dio: I i II), Pravni savjetnik, broj: 5, Maj 2003. i broj: 6, Jun 2003.; I. Velić, „Zakon o stvarnim pravima - prelazne i završne odredbe“, Zbornik radova aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse, br. 4, Mostar 2006.; I. Velić, Pretvorbe stvarnih prava sa posebnim osvrtom na prelazne i završne odredbe Zakona o stvarnim pravima FBiH, ZIPS (Biblioteka stručnih izdanja, Priručnik 12), 2014.; I. Velić, Pravni režim građevinskog zemljišta, ZIPS (Biblioteka stručnih izdanja, Priručnik 17); 2004.

## **2.1.2. Pretvorba prava na građevinskom zemljištu u Republici Hrvatskoj**

Uspostava vlasništva na građevinskom zemljištu u Republici Hrvatskoj je izvršena u skladu sa Zakonom o građevinskom zemljištu u prelaznom periodu. Kada je navedeni zakon stavljen van snage Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima RH, istim je također bila omogućena transformaciju prava korištenja u pravo vlasništva, odnosno povrat neizgrađenog građevinskog zemljišta. U Hrvatskoj je po sili zakona uspostavljeno vlasništvo u korist vlasnika zgrade na zemljištu ispod zgrade i parceli na kojoj je izgrađena. Razlika bosanskohercegovačkog i hrvatskog rješenja je u tome da je u BiH vlasništvo uspostavljeno na zemljištu ispod zgrade i na onom dijelu zemljišta koje je određeno za redovnu upotrebu, dok je u RH vlasništvo uspostavljeno na zemljištu ispod zgrade i parceli na kojoj je zgrada izgrađena, u korist vlasnika zgrade. Manjkavost bosanskog rješenja predstavlja ograničavanje na zemljište ispod zgrade i ono koje je određeno za njenu redovnu upotrebu, a hrvatskog rješenja slučaj kada postoji zgrada male vrijednosti i parcela, velike površine i vrijednosti, na kojoj je ta zgrada izgrađena.<sup>20</sup>

## **2.1.3. Rezime statusa građevinskog zemljišta**

Polazeći od relevantnih propisa, provedenih reformi, te činjenice izvršene uknjižbe prava nakon provedenih brojnih postupaka, dolazimo do zaključka da je status građevinskog zemljišta koje je nekada dominantno, čak i isključivo bilo državno, odnosno društveno vlasništvo danas u potpunosti izmijenjen. Suštinska promjena je posljedica privatizacija i uspostavljeno ili pretvoreno vlasništvo na građevinskom zemljištu, čiji titulari su danas uglavnom različite pravne i fizičke osobe, te jedinice lokalne samouprave, koje ovim dobrom od posebnog značaja, u preostalom dijelu, raspolažu,<sup>21</sup> odnosno isto prodaju i definitivno otuđuju, prenoseći ga iz društvene u privatnu sferu.

Bitno je napomenuti da se uspostavljena zabrana raspolaganja državnim imovinom ne odnosi na građevinsko zemljište, odnosno da se u svojstvu titulara građevinskog zemljišta suštinski ne pojavljuje država. Izuzetak od ovog je slučaj kada su država ili njene institucije upisani u svojstvu titulara neizgrađenog

---

<sup>20</sup> Šire o tome: P.Simonetti, Denacionalizacija i pretvorba prava korištenja neizgrađenog građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 1997.; P. Simonetti, Pravno jedinstvo nekretnine i njenih posebnih dijelova, Pravo u gospodarstvu, 1998.; P. Simonetti, Pretvorba društvenog vlasništva na nekretninama, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 1998., P.Simonetti, Reprivatizacija građevinskog zemljišta ili preobražaj prava korištenja, Zakonitost, 1992.; T. Josipović, Prilagodba hrvatskog građanskopravnog poretka europskom povratkom na načelo superficies solo cedit, Budimpeštanski simpozijum – Doprinos reformi stvarnog prava u državama jugoistočne Evrope, Edition Temmen, Budimpešta, 2003.

<sup>21</sup> Presuda Općinskog suda u Velikoj Kladaši broj: 23 0 P 049211 21 P od 20.05.2022. godine, Arhiva Pravobranilaštva Bosne i Hercegovine.

građevinskog zemljišta, zemljišta koje je vezano za objekte tih institucija na izgrađenom dijelu i onom zemljištu, koje je neophodno za redovnu upotrebu istih.

U ovom kontekstu pravno relevantna je činjenica da su i u ranijem sistemu nominalno proklamovanog državnog, odnosno društvenog vlasništva na građevinskom zemljištu, konkretna prava raspolaganja, upravljanja i korištenja uglavnom pripadala lokalnim zajednicama, a ne državi, tako da ovaj resurs prvenstveno i treba posmatrati kroz prizmu prava, interesa i razvoja lokalnih zajednica.<sup>22</sup>

### 3. Poljoprivredno zemljište

#### 3.1. Opće napomene o pravima na poljoprivrednom zemljištu

Poljoprivredno zemljište se tradicionalno pojavljuje kao izuzetno značajna društvena, privrednoekonomska i pravna kategorija, sa posebnim mjestom u pravnoj regulativi, koja određuje status i prava na istom, titular, te upravljanje i korištenje. Pravni režim na ovom dobru od općeg interesa na specifičan način se uspostavlja još od vremena Otomanskog carstva i Austrougarske monarhije na ovim prostorima, preko stare i nove Jugoslovenske državne zajednice, pa do savremene bosanskohercegovačke države.<sup>23</sup>

Odnosi na poljoprivrednom zemljištu su predmetom regulacije posebnih propisa, koji svoju materijalizaciju nalaze u realnom životu i djelovanju, o čemu se vrlo često odlučuje u brojnim postupcima pred sudovima i drugim državnim organima, što je dovelo do izgradnje bogate upravne i sudske praksa, sa relevantnih pravnim stajalištima i shvatanjima.

Zemljište u širem smislu obuhvata fizički prostor, tlo, klimu, hidrološke i geološke značajke te vegetaciju u obim koji utječe na mogućnost korištenja, zatim rezultate prošle i sadašnje aktivnosti čovjeka sa ili bez društveno-ekonomskih uslova. Dio tog prostora je poljoprivredno zemljište u vidu oranica, vrtova, livada, pašnjaka, voćnjaka, maslinika, vinograda, ribnjaka i slično.<sup>24</sup>

Poljoprivredno zemljište je na ovim prostorima imalo vrlo složenu genezu, koju karakterizira mnoštvo promjena, sa intervencijama države u prava na istom, u više različitih faza državnog i ustavnopravnog razvoja, obilježenog državnim karakterom, općenarodnom imovinom, te društvenim vlasništvom sa pravom raspolaganja, korištenja i upravljanja.

<sup>22</sup> Šire o tome: Tajić L., Pravo građenja“, Pravni savjetnik, juli/avgust 2005.; Tajić L., Upravljanje zemljištem kao razvojnim resursom na lokalnom nivou u pravnom sistemu Njemačke”, Lokalna samouprava, juli/avgust/septembar 2005.; Velić L., Pravo građenja u SR Njemačkoj i njegovo uvođenje u pravni sistem BiH, Zbornik radova “Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse” 2006.; Velić L., Pravo građenja kao novi institut stvarnih prava u BiH“, ZIPS broj: 1288, 2014.

<sup>23</sup> Vidi: I. Velić, Status poljoprivrednog zemljišta u Bosni i Hercegovini, Sudska praksa broj 96, juli 2023.

<sup>24</sup> Šire o tome: I. Velić, *Op. cit.* 147. -155.; B. Vizner. Građansko pravo, Rijeka, 1969.

### **3.1.1. Agrarna reforma i kolonizacija**

Intervencija države u vidu podržavljenja i gospodarenja poljoprivrednim zemljištem u BiH, ima dugu tradiciju, baziranu na egzistenciji agrarnih propisa<sup>25</sup>, počev od reformskih zakona iz 1858. do 1874. godine, odnosno Ramazanskih zakona i Sefardske naredbe iz doba Otomanskog carstva, koji su u vrijeme Austrougarske monarhije preuzeti Gruntovničkim zakonom iz 1884. godine, te agrarnih propisa iz vremena Kraljevine i stare Jugoslavije.<sup>26</sup>

**Agrarna reforma i kolonizacija predstavlja** radikalnu mjeru revolucionarnog karaktera, koja dovodi do promjene tradicionalnih odnosa u pogledu vlasništva agrara (lat. *agrarius*).<sup>27</sup> Ovo se odvija kroz prisilno izuzimanje i preraspodjelu zemlje u korist dotadašnjih nevlasnika, uz promjene temeljnih principa i uspostavljenih standarda u odnosu na vlasništvo i imovinu.

Zemljišni fond, koji je stvoren provođenjem agrarne reforme, podijeljen je kmetovima,<sup>28</sup> beglučarima,<sup>29</sup> beskućnicima, solunskim dobrovoljcima i drugim zemljoradnicima. Na ovaj način su ukinuti feudalni, kmetski i beglučki odnosi, a naknada za oduzetu zemlju bila je vrlo skromna i daleko ispod tržišne vrijednosti (u velikom broju slučajeva uopće nije realizirana).<sup>30</sup>

Agrarna reforma je uslijedila i u novoj Jugoslaviji, na osnovu Zakona o agrarnoj reformi i kolonizaciji,<sup>31</sup> uz oduzimanje zemlje bez naknade veleposjednicima, građanskopravnim institucijama, kao i određenim kategorijama fizičkih osoba.

---

<sup>25</sup> Vidi: I. Velić, *Zaštita prava vlasništva, ograničenja ovog prava i promjene vlasničkopravnih odnosa*, ZIPS broj 1079, 2006., (Biblioteka stručnih izdanja, Priručnik 11).

<sup>26</sup> Prethodne odredbe za pripremu agrarne reforme od 27. februara 1919. godine; Uredba o upisu vlasništva bivših kmetova na kmetskim selištima; Uredba o likvidaciji agrarnih odnosa u BiH od 12. maja 1921. godine; Uredba o postupanju sa beglučkim zemljama u BiH od 12. maja 1921. godine; Zakon o bivšim kmetskim zemljištima i stečenim beglucima od 17. maja 1928. godine; Zakon o beglučkim zemljama u BiH od 03. decembra 1928. godine; Zakon o likvidaciji agrarne reforme na velikim posjedima od 19. juna 1931. godine; Pravilnik o izvršenju Zakona o finansijskoj likvidaciji odštete za beglučke zemlje dosuđenih po Zakonu o o beglučkim zemljama u BiH od 14. septembra 1929. godine Zakon o agrarnoj reformi i kolonizaciji („Službeni list DFJ”, broj 64/45).

<sup>27</sup> Agrar u svojoj najčešćoj i najširoj upotrebi označava poljoprivredu, te kao opći naziv služi za sve ono što je u vezi s poljoprivrednim zemljištem i zemljišnim odnosima.

<sup>28</sup> Kmetovi su imali ugovore o zakupu koji su bili registrirani u gruntovnici sa jasno definiranim pravima i obavezama.

<sup>29</sup> Beglučari su bili radnici na beglučkim posjedima, ali ugovora i bilo kakvih pisanih dokumenata o međusobnim pravima i obavezama između begova i beglučara nije bilo.

<sup>30</sup> Naknada za oduzetu zemlju je propisana Uredbom o finansijskoj likvidaciji agrarnih odnosa od 12. maja 1921. godine „Službene novine“, broj: 111 iz 1921. godine, te Finansijskim zakonom za 1936/37. godinu, po kojim je iznosila 5,8 dolara za hektar zemljišta.

<sup>31</sup> Zakon o agrarnoj reformi i kolonizaciji „Službeni list FNRJ“, br. 64/45, 16/46, 24/46, 99/46, 105/48, 19/51, 21/56, 51/57, 55/57 i 10/65.

Zakonom o agrarnoj reformi i kolonizaciji NR BiH<sup>32</sup> je zemlja dodjelom zemljoradnicima koji je uopće ili nisu imali dovoljno, po načelu „zemlja pripada onima koji je obrađuju“. Zemljišni fond je formiran od izuzetih zemljišta,<sup>33</sup> eksproprijacijom velikih posjeda, poljoprivrednih i šumskih dobara, zemljišta u vlasništvu banaka i preduzeća, zadužbina, te višak obradive zemlje zemljoradničkih posjeda iznad određenog maksimuma. Za utvrđivanje vlasništva odlučno je bilo stanje upisano u zemljišnim knjigama na dan 4. jula 1945. godine.<sup>34</sup>

Citiranim zakonom su određene osobe kojima se zemljište dodjeljuje,<sup>35</sup> uz isključenje onih koji su lišeni biračkog prava. U vezi sa propisanom unutarnjom kolonizacijom, ministar poljoprivrede je ovlašten da iz zemljišnog fonda dodijeli potrebne površine za osnivanja naseobina za nezbrinutu djecu boraca Jugoslovenske armije, te naseljavanja boraca i žrtava fašističkog terora.<sup>36</sup>

### 3.1.2. Poljoprivredno zemljište kao općenarodna imovina

Poljoprivredno zemljište u statusu općenarodne imovine je posljedica transformacije vlasničkopravnih odnosa u bivšoj Jugoslaviji, odnosno ukidanja privatnopravnih odnosa na tom dobru, putem nasilnog izuzimanja, te pretvaranja istog u državno zemljište sa ili bez naknade od 1945. godine. Predmetno zemljište se potom počev od 1947. godine, u skladu sa važećim propisima,<sup>37</sup> transformisalo u općenarodnu imovinu.

### 3.1.3. Društveno vlasništvo (svojina)

Društveno vlasništvo je specifična kategorija, koju su u teoriji pratila otvorena pitanja poput onog da li se uopće radi o vlasništvu, budući da je cijelo društvo smatrano vlasnikom određenih imovinskih dobara što opet dovodi do zaključka da vlasnika ustvari nema. Dakle, polazno stanovište je u suprotnosti sa načelom rimskog prava da ne može biti vlasništva bez određenog vlasnika (*Dominium non*

<sup>32</sup> Zakon o agrarnoj reformi i kolonizaciji Narodne Republike BiH (“Službeni list NR BiH”, broj: 2/46, 20/47, 29/47, 37/49, 14/51 i 41/67).

<sup>33</sup> Državljeni njemačkog Rajha i osobe njemačke narodnosti kojima je zemljište konfiskovano, pripadnici stranih narodnosti koji su se iselili ili koji se budu iselili i tako dalje.

<sup>34</sup> Uredba o utvrđivanju vlasništva u smislu člana 15. Zakona o agrarnoj reformi i kolonizaciji u NR BiH kao i postupku provođenja u zemljišnim knjigama odluka donesenih po Zakonu o agrarnoj reformi i kolonizaciji u NR BiH (“Službeni list NR BiH”, broj: 52/47).

<sup>35</sup> Zemljište se dodjeljivalo zemljoradniku koji zemlju lično sa porodicom obrađuje, zemljoradnicima bez zemlje ili sa nedovoljno zemlje, prvenstveno siromašni zemljoradnici.

<sup>36</sup> Vidi: I. Velić, Zaštita prava vlasništva, ograničenja ovog prava i promjene vlasničkopravnih odnosa, ZIPS broj 1079, 2006., (Biblioteka stručnih izdanja, Priručnik 11).

<sup>37</sup> Uredba o uknjiženju prava vlasništva na državnoj nepokretnoj imovini od 03. juna 1947. godine.

*potest esse in pendent*). U svakom slučaju kod društvenog vlasništva, ne postoji jedinstveni titular, za razliku od države, koja se pojavljuje u svojstvu konkretno određenog vlasnika, kada se radi o državnom socijalističkom vlasništvu.<sup>38</sup>

Ovaj vlasnički oblik, karakterističan je za viši nivo socijalističkih društvenih sistema, kao u bivšoj SFRJ, u periodu posrednog društvenog vlasništva čije trajanje se završava donošenjem Ustava SFRJ 1963. godine.<sup>39</sup> Nakon ovog, nastaje period neposrednog društvenog vlasništva, gdje sredstva za proizvodnju i druga sredstva društvenog rada, kao i rudna i druga prirodna bogatstva, predstavljaju društveno vlasništvo.<sup>40</sup>

Društveno vlasništvo je karakteristično za socijalističke društvene sisteme u kojim je predstavljalo osnovni i povlašteni tip vlasništva, a njegove osnovne komponente čine pravo raspolaganja, pravo korištenja i pravo upravljanja.

### **3.1.3.1. Pravo raspolaganja**

Pravo raspolaganja predstavlja osnovno imovinsko pravo na stvarima u društvenom vlasništvu koje društveno pravnoj osobi daje ovlaštenje da u pravnom prometu stiče i otuđuje nekretnine (kupovinom, prodajom, zamjenom i slično). Ovo je podrazumijevalo da društvenopravne osobe prenose nekretnine između sebe, pribavljaju ih od nosilaca prava vlasništva, otuđuju iz društvenog vlasništva, vrše zamjenu i raspolazu sa istim kao društvenim sredstvima. Uslovi i postupak za promet nekretninama uređeni su propisima o prometu nekretnina,<sup>41</sup> a pravo raspolaganja je imalo mnoštvo ograničenja i zabranu otuđenja, uspostavljenih u svrhu zaštite i zadržavanja ovog vlasničkog oblika.<sup>42</sup>

#### **3.1.3.1.1. Pravo raspolaganja na poljoprivrednom zemljištu**

Pravo raspolaganja na poljoprivrednom zemljištu u društvenom vlasništvu se u određenoj smjeri približava kategoriji privatne imovine, s obzirom na obim

---

<sup>38</sup> A. Gams, *Osnovi stvarnog prava*, Naučna knjiga, Beograd, 1966., str. 54.; I. Velić, *Državna imovina – Status i praksa u Bosni i Hercegovini i drugim zemljama*, Privredna štampa, Sarajevo, 2022.

<sup>39</sup> U smislu rješenja Ustava SFRJ iz 1963. godine društveno vlasništvo nije kategorija vlasničkog prava, s obzirom da je proklamirano da niko nema pravo svojine na društvena sredstva za proizvodnju, niti može po bilo kojem vlasničkopravnom osnovu prisvajati proizvod društvenog rada, ni upravljati i raspolagati društvenim sredstvima za proizvodnju i rad.

<sup>40</sup> A. Ivić, *et. al.*, *Društvena svojina i samoupravljanje I i II*, Beograd, 1989., str. 74.

<sup>41</sup> Zakon o prometu zemljišta i zgrada („Službeni list SFRJ”, br. 43/65, 57/65, 17/67 i 11/74). Zakon o prometu nepokretnosti („Službeni list SR BiH“, br. 38/78, 4/79, 29/90, 22/91 i „Službeni list RBiH“, br. 21/92, 3/93 i 18/94).

<sup>42</sup> I. Velić, *Državno/društveno vlasništvo (Uknjižba, pretvorba i privatizacija državnog/društvenog vlasništva)*, *Pravni savjetnik*, broj 1, januar 2003. godine.

ovlaštenja privrednih organizacija, u svojstvu titulara predmetnog prava.<sup>43</sup> U navedenom smislu, titulari prava raspolaganja na poljoprivrednom zemljištu su imali ovlaštenje da vrše promet istog putem zaključivanja pravnog posla, odnosno ugovora o kupoprodaji u propisanoj formi.<sup>44</sup> Pri tome, pomenute organizacije su međusobno mogle prenositi osnovna sredstva bez naknade, a u slučaju da se prijenos vrši na fizičke ili građanskopravne osobe, bila je obavezna naknada.

### **3.1.3.1.2. Pravo korištenja na poljoprivrednom zemljištu**

Pravo korištenja na poljoprivrednom zemljišta prvobitno se pojavljuje kao pravo poljoprivrednih organizacija da na dodijeljenom poljoprivrednom zemljištu iz državnog poljoprivrednog zemljišnog fonda uspostave određena prava, u svrhu poljoprivredne proizvodnje. Poljoprivredno zemljište koje je dodijeljeno na pomenuti način je predstavljalo osnovno sredstvo poljoprivrednih organizacija, kao i dobro od općeg društvenog interesa.

Pravo korištenja na poljoprivrednog zemljišta podrazumijeva postojanje pretpostavke da se isto smatra dobrom općeg društvenog interesa, te da za poljoprivrednu organizaciju ima značaj njenog osnovnog sredstva koje se koristi u skladu sa odredbama Zakona o sredstvima privrednih organizacija i Zakona o iskorištavanju poljoprivrednog zemljišta.

### **3.1.3.2. Sticanje prava vlasništva po osnovi uzurpacija**

Uzurpacija predstavlja čin samovoljnog prisvajanja zemljišta od strane određene osobe, bez valjanog pravnog osnova. Pravilo o nemogućnosti sticanja prava vlasništva putem dosjelogosti na nekretninama u društvenom ili državnom vlasništvu, bilo je jedno od ključnih elemenata socijalističkih imovinskopravnih propisa. Međutim, određene mogućnosti za priznanje prava vlasništva u korist građana davao je poseban upravni postupak raspravljanja uzurpacija zemljišta, u kojem se moglo utvrditi sticanje prava vlasništva u korist uzurpanta.

Razlozi za priznanje prava vlasništva na državnom zemljištu leže u činjenici da je država od najranijeg doba posjedovala ogromne površine zemljišta, koje često nisu bile naseljene, niti obrađene, stoga je bio visok stepen tolerancije u odnosu na ulazak u posjed istih, što je pratilo korištenje zemljišta i staranje o istom. Nakon što je država na ovaj način prihvatila činjenicu zauzimanja posjeda, putem uzurpacija, te dugogodišnjeg korištenja, uspostavljeni odnos se mogao i

---

<sup>43</sup> Član 8. Zakona o sredstvima privrednih organizacija od 03.05.1961. godine sa izmjenama i dopunama od 25.06.1962. godine.

<sup>44</sup> Gams, *op.cit.*,114. Član 97. Zakona o sredstvima privrednih organizacija. „Privredna organizacija može svoja osnovna sredstva, odnosno pravo korištenja na istim prenositi u načelu samo na društveno pravne osobe. Izuzetno, osnovna sredstva od manjeg privrednog značaja ili manje vrijednosti se mogu prenositi i na fizičke ili građanske pravne osobe.

formalnopravno promijeniti u vlasnički.<sup>45</sup>

Priznanje prava na pomenuti način poznata su od vremena rimske države,<sup>46</sup> a na specifičan način i u otomanskom carstvu, gdje se na državnom zemljištu (erazi mirje) nije moglo steći pravo vlasništva ni po kojoj osnovi, budući da je državno zemljište bilo cjelokupno zemljište, osim mulka (okućnice) u površini od dva dunuma.<sup>47</sup>

Postupak raspravljanja imovinskih odnosa nastalih uzurpacijom zemljišta u društvenom ili državnom vlasništvu uređen je Zakonom o uzurpacijama.<sup>48</sup> Suština postupka je da se utvrde činjenice u pogledu zemljišnoknjižnog stanja, ispunjavanja uslova u pogledu uzurpiranog zemljišta, vremena uzurpacije i uzurpanta. Uslovi za priznanje prava vlasništva su da je zemljište uzurpirano prije 6. aprila 1941. godine, od strane uzurpanta (fizička osoba, porodica ili porodična zadruga), te da se zemljište, u skladu sa odlukom općinske skupštine, poslije povučene linije nalazi u poljoprivrednom kompleksu.<sup>49</sup>

Zakonom o stvarnim pravima FBiH se mijenja dugogodišnja praksa utvrđivanja prava vlasništva na zemljištu u državnom vlasništvu, Zakon o uzurpacijama se stavlja van snage, a ostaje mogućnost utvrđivanja prava putem dosjelogosti u postupku pred sudom. Zakon o stvarnim pravima RS je sadržavao ista rješenja kao i zakon FBiH, ali naknadno dolazi do izmjena, donošenja novog zakona i vraćanja na ranija rješenja u smislu raspravljanja imovinskih odnosa nastalih uzurpacijom kod organa uprave.<sup>50</sup>

### **3.1.4. Pretvorba prava na poljoprivrednom zemljištu**

Društveno vlasništvo na poljoprivrednom zemljištu u BiH je egzistiralo do donošenja Zakona o pretvorbi društvenog u državno vlasništvo,<sup>51</sup> kojima je pomenuto društveno vlasništvo ponovo transformisano u državno.

Činjenica je da je Opći Zakon o zadrugama iz 1990. godine društvenu

---

<sup>45</sup> I. Velić, Status poljoprivrednog zemljišta u Bosni i Hercegovini, Sudska praksa broj 96, juli 2023. godine.

<sup>46</sup> P. Simonetti, Građenje na tuđem zemljištu, Svjetlost, Sarajevo, 1982., pravilo superficies solo cedit u rimskom pravu, str. 38.-40.

<sup>47</sup> P. Simonetti, Stjecanje prava vlasništva primjenom ustanova dosjelogosti i uzurpacije na nekretninama koje su bile u društvenom vlasništvu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci v. 29, br. 1, 2008., str. 25.

<sup>48</sup> Zakon o uzurpacijama (“Službeni list SR BiH”, broj: 6/78).

<sup>49</sup> Čl. 3., 4. i 17. Zakona o uzurpacijama; I. Velić, Zaštita prava vlasništva, ograničenja i promjene imovinskih odnosa, ZIPS broj: 1079, 2006. (Biblioteka stručnih izdanja, Priručnik broj: 11).

<sup>50</sup> Zakon o uzurpacijama i dobrovoljačkim kompetencijama RS („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 8/20).

<sup>51</sup> Zakon o pretvorbi društvene svojine („Službeni list RBiH“, broj 33/94).

imovinu na kojoj su pravo korištenja ili raspolaganja imale zadruge, uključujući i poljoprivredno zemljište pretvorio u zadržnu imovinu<sup>52</sup>, dok je odredbama člana 94. Općeg Zakona o zadrugama BiH iz 2003. godine<sup>53</sup> propisano da imovina koju zadruga trenutno koristi postaje imovina zadruga.

### **3.1.5. Aktualni status poljoprivrednog zemljišta u BiH**

Normativno pravni okvir koji danas u Bosni i Hercegovini uređuje status i prava na poljoprivrednom zemljištu, te način zaštite, korištenja i pretvorbe ovog dobra, nije u potpunosti niti adekvatno izgrađen, budući da nedostaju propisi na nivou države, a entitetski i drugi propisi su sporni i kontradiktorni. Pomenuti normativno pravni okvir čine samo propisi nižih administrativnih nivoa, odnosno zakoni entiteta, pojedinih kantona i Brčko Distrikta BiH.<sup>54</sup>

#### **3.1.5.1. Status poljoprivrednog zemljišta u Federaciji Bosne i Hercegovine**

Zakon o poljoprivrednom zemljištu FBiH propisuje da je poljoprivredno zemljište u vlasništvu države u pravnom prometu, s tim da se ne može prodavati, nego je promet moguć u obliku zakupa, koncesije i zamjene, ali isključivo radi zasnivanja primarne poljoprivredne proizvodnje. Poljoprivrednim zemljištem čiji je vlasnik država, osim onog koje se vraća ranijim vlasnicima, prema posebnom zakonu, odnosno koje podliježe restituciji, raspolaže Federacija BiH prema općim propisima o raspolaganju nekretninama. Promet državnim poljoprivrednim zemljištem može se vršiti samo u cilju obavljanja poljoprivredne djelatnosti, osim u slučajevima propisanim zakonom, tako da poljoprivredno zemljište u vlasništvu države može ići u prodaju samo u izuzetnim slučajevima kada Parlament FBiH utvrdi opći interes. Citiranim zakonom je propisano i to da nosioci prava vlasništva nad poljoprivrednim zemljištem ne mogu biti strane fizičke i pravne osobe, osim ako međunarodnim državnim ugovorom nije drugačije određeno, dok strani državljani ne mogu steći vlasništvo nad poljoprivrednim zemljištem pravnim poslom, ali mogu nasljeđivanjem, te da fizička ili pravna osoba koja ima namjeru prodati poljoprivredno zemljište od 1. do 4. bonitetne kategorije mora uručiti ponudu općinskom organu uprave na čijem se području nalazi takvo poljoprivredno zemljište.

---

<sup>52</sup> Odluka Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj: Gzz-6/03-2 od 23. 10.2003. godine; <http://www.vsrh.hr> (25.12.2023.).

<sup>53</sup> Opći Zakon o zadrugama BiH („Službeni glasnik BiH”, broj 18/03).

<sup>54</sup> Zakon o poljoprivrednom zemljištu Federacije BiH („Službene novine Federacije BiH“, broj 52/09). Zakon o poljoprivrednom zemljištu RS („Sl. glasnik RS”, br. 93/06, 86/07, 14/10, 5/12 i 58/19); Zakon o poljoprivrednom zemljištu Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH“, br. 32/04, 20/06 i 19/07). Pored navedenih, Zakoni o poljoprivrednom zemljištu postoje i na nivou Hercegovacko Neretvanskog, Tuzlanskog i Kantona 10.

Prijelaznim i završnim odredbama citiranog zakona je određeno da društvenopravne i pravne osobe, koje na dan stupanja na snagu zakona koriste poljoprivredno zemljište, nastavljaju ga koristiti do njihove pretvorbe u privredna društva kojima je poznat vlasnik. Pravnim osobama, koje su na dan stupanja na snagu Zakona imale pravo korištenja poljoprivrednog zemljišta u državnom vlasništvu, to pravo prestaje istekom ugovorenog roka za korištenje zemljišta i danom donošenja odluke o davanju u zakup tog zemljišta, odnosno danom otuđenja zemljišta. Pravne osobe nastale pretvorbom društvenopravnih osoba dužne su o tome obavijestiti Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, radi daljnjeg korištenja poljoprivrednog zemljišta, budući da se u protivnom smatra da zemljište protivpravno koriste.

Na prostoru Federacije BiH registrirano je mnoštvo sporova vezanih za nezakonite pokušaje raspolaganja sa poljoprivrednim zemljištem putem zaključivanja ugovora i prenosa prava od strane zemljoradničkih zadruga, jedinica lokalne samouprave i drugih subjekata.<sup>55</sup> U nekim slučajevima diskutabilan je način djelovanja, kao i odluke određenih institucija, kojim se oduzimaju, prenose ili knjiže prava na poljoprivrednom zemljištu.<sup>56</sup>

### **3.1.5.2. Status poljoprivrednog zemljišta u Republici Srpskoj**

Zakon o poljoprivrednom zemljištu RS propisuje da poljoprivrednim zemljištem kao prirodnim bogatstvom i dobrom od općeg interesa u vlasništvu Republike Srpske, izuzev onoga koje se vraća ranijim vlasnicima na osnovu posebnog zakona, raspolaže RS. Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva u saradnji sa jedinicama lokalne samouprave donosi program korištenja poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu RS. Pomenuto zemljište se može staviti na raspolaganje pravnim i fizičkim osobama davanjem u zakup, prometom ili koncesijom pravnim osobama, isključivo radi zasnivanja primarne poljoprivredne proizvodnje. Pomenuto poljoprivredno zemljište prodaje se samo u izuzetnim slučajevima pravnim i fizičkim osobama koje imaju registriranu poljoprivrednu djelatnost ili mjesto prebivališta na teritoriji BiH, ako postoji

---

<sup>55</sup> Presuda Vrhovnog suda FBiH broj: 17 0 Ps 031325 15 Rev od 30.01.2018. godine; Presuda Kantonalnog suda u Bihaću broj: 17 0 Ps 031325 15 Pž od 09.09.2015. godine; Presuda Općinskog suda u Bihaću broj: 17 0 Ps 031325 15 Ps od 10.04.2015. godine; Presuda Kantonalnog suda u Bihaću broj: 17 0 Ps 0270485 13 Pž od 25.04.2014. godine; Presuda Općinskog suda u Bihaću broj: 0270485 10 Ps od 19.11.2012. godine; Presuda Kantonalnog suda u Bihaću broj: 17 0 Ps 095517 20 Pž od 04.03.2021. godine; Presuda Općinskog suda u Bihaću broj: 17 0 Ps 095517 18 Ps od 05.11.2020. godine; Arhiva Pravobranilaštva Bosne i Hercegovine.

<sup>56</sup> Odluka Gradskog vijeća Bihać broj: GV-31-1920/16 od 24.03.2016. godine („Službeni glasnik Grada Bihaća“, broj 3/16; Odluka Vlade Federacije BiH broj: V 1208/2018 od 19. 10.2018. godine („Službene novine FBiH“, broj 84/18).

interes za Republiku, u skladu sa relevantnim propisima o prometu nekretnina, a može se i zamijeniti za poljoprivredno zemljište u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba radi ukрупnjavanja poljoprivrednog zemljišta i racionalnijeg korištenja, odnosno dati koncesija za korištenje zemljišta domaćoj i stranoj pravnoj osobi na period do 30 godina, u svrhu biljne i stočarske proizvodnje i za dugogodišnje zasade.

Ozbiljni sporovi su prouzrokovani odredbama člana 53. navedenog zakona, kojim je propisano da poljoprivredno zemljište na teritoriji RS upisano u javnim evidencijama kao općenarodna imovina, društveno, odnosno državno vlasništvo sa pravom korištenja, upravljanja ili raspolaganja u korist preduzeća koja su bila predmet privatizacije ili je upisano kao posjed tih preduzeća, po sili zakona, postaje vlasništvo i posjed RS. Polazeći od citiranih odredaba, organ uprave nadležan za imovinsko-pravne poslove provodi postupak i donosi rješenje o utvrđivanju prava, te vrši a upis u javne registre, u korist navedenog entiteta. Na ovaj način RS je po sili zakona odredila vlasništvo, posjed i upis u vlastitu korist na državnoj imovini.

Pomenute odredbe citiranog zakona o prijenosu prava na poljoprivrednom zemljištu u korist entiteta osporene su u postupku pred stavnim sudom BiH, a odlukom koja je uslijedila utvrđeno je da član 53. Zakona o poljoprivrednom zemljištu RS nije u saglasnosti sa čl. I/1, III/3.b) i IV/4.e) Ustava BiH, te je ukinut i prestao da važi.<sup>57</sup>

Ustavni sud je konstatovao da je osporenim zakonom poljoprivredno zemljište određeno kao prirodno bogatstvo i dobro od općeg interesa, te da je pravni režim istog i u prethodnim pravnim sistemima BiH bio određen na sličan način, kao dobro o kojem odlučuje država.<sup>58</sup> Pored toga što je poljoprivredno zemljište definirano kao dobro od općeg interesa, ono služi i kao sredstvo rada u poljoprivrednoj proizvodnji koja je od općeg značaja, a u pravnom sistemu SR BiH poljoprivredno zemljište je imalo status općenarodne imovine, odnosno kasnije društvenog vlasništva sa pravom upravljanja, korištenja i raspolaganja. Imajući u vidu postojanje pravnog kontinuiteta države BiH prema članu I/1. Ustava BiH, Ustavni sud izvodi zaključak da je i u prethodnim pravnim sistemima zemljište općenito, uključujući i poljoprivredno, predstavljalo javno, odnosno državno vlasništvo. Polazeći od navedenog, Ustavni sud nalazi da ovo dobro predstavlja dio državne imovine čiji je titular BiH, koja je prema tome nadležna da regulira pitanja od značaja za tu imovinu.

---

<sup>57</sup> Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o dopustivosti i meritumu broj: U 8/19 („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine”, broj 16/20).

<sup>58</sup> U ranijem sistemu je član 92. Ustava SR BiH propisivao da dobra od općeg interesa u koja, pored ostalog, spadaju zemljište, šume, vode i druga prirodna bogatstva uživaju posebnu zaštitu i koriste se u skladu sa zakonom.

### **3.1.5.1.3. Status poljoprivrednog zemljišta u Brčko Distriktu BiH**

Brčko Distrikt BiH je u skladu sa odredbama člana 205. stav 3. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima BDBiH<sup>59</sup> postao vlasnik poljoprivrednog i šumskog zemljišta, koje je bilo u društvenom, odnosno državnom vlasništvu, dok je način upisa stvarnih prava na nekretninama koje su vlasništvo BDBiH uređen odredbama čl. 1. – 4. Zakona o upisu stvarnih prava na nekretninama u vlasništvu Brčko Distrikta.<sup>60</sup> Shodno odredbama navedenih propisa, Osnovni sud BDBiH je u obavezi da po službenoj dužnosti izvrši upis prava vlasništva i drugih stvarnih prava u korist BDBiH na svim nekretninama, upisanim u zemljišnim knjigama tog suda, na kojima je do stupanja na snagu zakona kao vlasništvo bila upisana općenarodna imovina, društveno vlasništvo, državno vlasništvo, vlasništvo zemljišnog fonda agrarne reforme i kolonizacije, vlasništvo društveno-političkih organizacija, mjesnih zajednica i drugih pravnih lica u društvenom ili državnom vlasništvu ili bilo koji drugi oblik vlasništva osim privatnog, a upisi prava upravljanja, korištenja i raspolaganja na navedenim nekretninama se brišu po službenoj dužnosti. Članom 266. stav 1. Zakona o registru zemljišta BDBiH<sup>61</sup> je propisano zatvaranje registara sa upisima prava raspolaganja korištenja i upravljanja, te po službenoj dužnosti provođenje upisa prava vlasništva u korist titulara navedenih prava.

Činjenica je da je i BDBiH citiranim propisima ušao u sferu reguliranja pitanja od značaja za državnu imovinu, odnosno praktično prisvojio imovinu čiji je titular BiH. Pored toga, izvršena pretvorba prava na poljoprivrednom zemljištu na području BiH za posljedicu ima veliko broj otvorenih pitanja i sporova<sup>62</sup> različitih subjekata koji su ostali uskraćeni za prava na tom zemljištu i novog titulara, u čiju korist je uglavnom izvršena pretvorba.<sup>63</sup>

---

<sup>59</sup> Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima Brčko Distrikta („Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH“, br. 11/01, 8/03, 40/04 i 19/07).

<sup>60</sup> Zakon o upisu stvarnih prava na nekretninama u vlasništvu Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH“, broj 26/04).

<sup>61</sup> Zakon o registru zemljišta Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH“, br. 11/01, 01/03, 14/03, 19/07 i 02/08).

<sup>62</sup> Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj: AP – 1808/05 od 8.11.2006. godine i AP – 2610/07 od 11.03.2010. godine; Presuda Apelacionog suda Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine broj: 097-0-Gž-06-000364 od 13. jula 2007. godine; Presuda Osnovnog suda Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine broj: P-422/04-I od 31. maja 2005. godine, Arhiva Advokatske kancelarije Ismet Velić.

<sup>63</sup> U vezi sa ovim posebno je izražen problem sa zadrugama, koje su također transformisane iz društveno pravnih u građanskopravne osobe, a imajući u vezi sa tim i odredbe čl. 94., 95. i 96. Općeg Zakona o zadrugama BiH.

### 3.1.6. Sudska i upravna praksa u vezi sa poljoprivrednim zemljištem

Promjene uspostavljenog pravnog režima poljoprivrednog zemljišta, sa predviđenim nadležnostima entiteta i distrikta, te novim stvarnopravnim okvirom dovele su do raspolaganja i sticanja prava vlasništva na pomenutom dobrima, u različitim upravnim ili sudskim postupcima. Upravni postupci su se najčešće vezivali za utvrđivanje prava vlasništva direktno na osnovu određenih zakona,<sup>64</sup> promjenu namjene poljoprivrednog u građevinsko zemljišta,<sup>65</sup> te proces privatizacije određenih privrednih subjekata, koji su, između ostalog koristili poljoprivredno zemljište u društvenom, odnosno državnom vlasništvu.<sup>66</sup> Ovakvi pokušaji sticanja prava vlasništva na pomenutom dobru od općeg interesa, koje uživa posebnu zaštitu shodno propisima o poljoprivrednom zemljištu nemaju osnova u važećim propisima, budući da subjekti koji su bili predmetom privatizacije u svojoj bilanci nisu mogli iskazivati prirodna bogatstva i dobra u općoj upotrebi, te objekte od općeg kulturnog i historijskog značaja, koje koriste u obavljanju svoje djelatnosti.<sup>67</sup>

Trenutno su aktualni brojni sudski postupci, vezani za pretvorbu prava,<sup>68</sup> harmonizaciju podataka ili na sticanje prava vlasništva po osnovu dosjelnosti. Sudska praksa je dosta neujednačena po ovim pitanjima, a posljedica toga su različite odluke, tako da se u određenim slučajevima usvajaju tužbeni zahtjevi i utvrđuje sticanje prava vlasništva i na pomenutom dobru od općeg interesa, odnosno državnoj imovini,<sup>69</sup> dok se u drugim slučajevima tužbe odbijaju kao

<sup>64</sup> Rješenje Uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove RS broj: 21.47/476-49/21 od 08.04.2022 i 21.47/714-1-744/22 od 30.05.2022;

<sup>65</sup> Činjenica da je ovakva mogućnost predviđena entitetskim zakonima o poljoprivrednom i građevinskom zemljištu, međutim problem se pojavljuje u vezi sa statusom u obliku državne imovine tog zemljišta, a država kao titular uopće nije uključena u pomenute postupke, iako isti za predmet imaju promjenu titulara i ostvarivanje naknada po tom osnovu.

<sup>66</sup> Rješenje Kantonalnog suda u Mostaru broj: 07-0 012764 15 Gž od 26.09.2017. godine.

<sup>67</sup> Čl. 3., 3.a i 8. Zakona o privatizaciji preduzeća FBiH, „Službene novine FBiH“, br. 27/97, 8/99, 32/00, 45/00, 54/00, 61/01, 27/02, 33/02, 28/04, 44/04, 42/06 i 4/09.

<sup>68</sup> Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj: AP 2554/18 od 28. 01.2020. godine, <http://www.ustavnisud.ba/dokumenti/AP-2554-18-1221739.pdf>, (23.01.2024.).

<sup>69</sup> Presuda Kantonalnog suda u Novom Travniku broj: 46 0 P 064285 18 Gž od 10.05.2018. godine, kojom se preinačuje presuda Općinskog suda u Bugojnu broj: 46 0 P 064285 15 P od 14.02.2018. godine i utvrđuje da je tužitelj stekao pravo vlasništva na poljoprivrednom zemljištu u državnom vlasništvu, Arhiva Pravobranilaštva Bosne i Hercegovine. Presuda Kantonalnog suda u Širokom Brijegu broj: 63 0 P 031900 19 Gž 2 od 05.11.2020. godine, kojom se odbija žalba i potvrđuje presuda Općinskog suda u Ljubuškom broj: 63 0 P 031900 19 P2 od 02.10.2019. godine, kojom se utvrđuje da je tužitelj stekao pravo vlasništva na poljoprivrednom zemljištu u državnom vlasništvu. Presuda Općinskog suda u Velikoj Kladaši, broj: 23 0 P 029162 18 P2 od 14.04.2021. godine, kojom se utvrđuje da je tužitelj dosjelošću stekao pravo vlasništva na nekretnini, koja predstavlja poljoprivredno zemljište u državnom vlasništvu, Arhiva Pravobranilaštva Bosne i

neosnovane.<sup>70</sup> U određenim slučajevima se odlukama sudova dopušta uknjižba prava vlasništva na poljoprivrednom zemljištu u državnom vlasništvu, na osnovu dosjelosti ili pretvorbe prava raspolaganja ili korištenja tog zemljišta s pozivom na Zakon o stvarnim pravima i Zakon o poljoprivrednom zemljištu.<sup>71</sup>

Rezimiranjem stanja propisa o poljoprivrednom zemljištu, te osvrtom na konkretne slučajeve iz upravne i sudske prakse, se može konstatovati da postoje brojna neriješena pitanja u vezi sa ovim dobrom. Prije svega, činjenica je da sistem vlasništva, kao i širi stvarnopravni koncept na poljoprivrednom zemljištu nije dosljedno i adekvatno izgrađen. Pored toga, sistem faktičkog korištenja, upravljanja, održavanja i zaštite također nije na odgovarajući način uspostavljen. Stoga su prethodno pomenuti elementi od ključnog značaja za uređenje ove oblasti i pravilno gospodarenje sa predmetnim dobrom, koje bi moralo biti u funkciji općedruštvenog i privrednog progressa. Pri tome, za konačno reguliranja predmetnog dobra ostaje dovoljno mogućnosti da se polazeći od statusa državne imovine i titulara Države Bosne i Hercegovine, odgovarajućih ovlaštenja u okviru korištenja i upravljanja poljoprivrednim zemljištem na odgovarajući način zaštite interesi, te urede odnosi i nadležnosti različitih javnopravnih subjekata, odnosno administrativnopravnih nivoa.

## **4. Šume i šumska zemljišta**

### **4.1. Mjesto, značaj i normativnopravni okvir**

Šume i šumska zemljišta kao izuzetno značajan prirodni resurs, u smislu pozitivnopravnih propisa, predstavljaju dobro od općeg interesa, koje uživa posebnu brigu i zaštitu, sa naglašenim ekološkim, ekonomskim i socijalnim funkcijama.<sup>72</sup>

---

Hercegovine..

<sup>70</sup> Presuda Kantonalnog suda u Bihaću broj: 23 0 P 040888 20 Gž od 16.11.2020. godine, kojom se preinačuje presuda Općinskog suda u Velikoj Kladuši broj: 23 0 P 040888 20 18 P od 12.04.2019. godine i odbija kao neosnovan zahtjev za sticanje prava vlasništva na poljoprivrednom zemljištu u državnom vlasništvu. Presuda Kantonalnog suda u Bihaću broj: 23 0 P 041671 20 Gž od 18.09.2020. godine, kojom se preinačuje presuda Općinskog suda u Velikoj Kladuši broj: 23 0 P 041671 18 P od 04.04.2019. godine i odbija kao neosnovan zahtjev za sticanje prava vlasništva na poljoprivrednom zemljištu u državnom vlasništvu, Arhiva Pravobranilaštva Bosne i Hercegovine. Rješenje Kantonalnog suda u Novom Travniku broj: 06-0-Dn 014376 22 Gž 2 od 23.11.2022. i 06-0-Dn 014376 23 Gž 3 od 18.04.2023. godine.

<sup>71</sup> Rješenje Općinskog suda u Mostaru broj: 058-0-DN-20-007 026 od 15.07.2020. godine i Rješenje Kantonalnog suda u Mostaru broj: 07-0-Dn 018449 20 od 05.01.2021. godine, kojim se dopušta uknjižba prava vlasništva na poljoprivrednom zemljištu koje je uknjiženo kao državno vlasništvo sa pozivom na odredbe čl. 339., 343. st. 1. i 2. Zakona o stvarnim pravima FBiH, koje regulišu pretvorbu prava raspolaganja, odnosno korištenja građevinskog zemljišta u pravo vlasništva, Arhiva Pravobranilaštva Bosne i Hercegovine.

<sup>72</sup> Više o tome: I. Velić, *Op. cit.* 155. -161.

Šume i šumska zemljišta<sup>73</sup> uglavnom su pratili pravnu sudbinu ostalih nekretnina na kojim je uspostavljeno državno vlasništvo, odnosno općenarodna imovina, izvršena pretvorba u društveno vlasništvo, pa potom ponovo transformacija u državno vlasništvo.

U BiH danas egzistira veći broj propisa o šumama, koji su doneseni na nivou entiteta, BDBiH, te kantona unutar FBiH, a može se zaključiti da je pretvorba društvenog vlasništva na ovim općim dobrima izvršena na način da je praktično izvršeno podržavljenje šuma i šumskog zemljišta. Napominjemo da u smislu važećih propisa termin državna šuma ili šuma u državnom vlasništvu praktično ne podrazumijeva prava i ovlaštenja za državu, nego za niže administrativne nivoe i druge subjekte (šumarske uprave i organizacije).

#### 4.1.1. Status šuma i šumskog zemljišta u Federaciji Bosne i Hercegovine

U prilog izuzetnog privredno-ekonomskog značaja šuma i šumskog zemljišta za FBiH, govore brojni pokazatelji, sa evidentiranim konkretnim podacima.<sup>74</sup> Pri tome, šume i šumska zemljišta u FBiH zauzimaju površinu od oko 58% ukupne površine (u državnom vlasništvu oko 82%, a u privatnom vlasništvu oko ili 18%).<sup>75</sup>

Zakon o šumama FBiH<sup>76</sup> je sadržavao odredbe o šumama i šumskom zemljištu u državnom vlasništvu (državne šume) i privatnim šumama.<sup>77</sup> Pri tome, propisano je da su državne šume u vlasništvu Federacije, istim upravljaju zakonom određeni državni organi, te zastupaju u ostvarivanju prava po osnovu vlasništva. Citirani zakon je isključivao mogućnost sticanja prava vlasništva na šumama putem dosjelošći, odnosno da se pravo vlasništva ne može se steći korištenjem ili zauzimanjem pomenutog dobra bez obzira na period trajanja, kao i to da je zabranjen promet državnih šuma i šumskog zemljišta, izuzimajući

<sup>73</sup> Šume i šumska zemljišta, koja su zbog svog privrednog značaja određena kao dobra od općeg interesa u Bosni i Hercegovini rasprostiru se na površini od oko 53% površine države. U državnom vlasništvu (Federacija BiH, Republika Srpska i Brčko Distrikt) je oko 81%, a u privatnom vlasništvu oko 19%. <http://www.usitfbih.ba> 27.12.2023.).

<sup>74</sup> Završni izvještaj studije Vrijednost šuma i šumskog zemljišta Federalnog Ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva iz jula 2011, <https://fmpvs.gov.ba/wp-content/uploads/2017/Sumarstvo-lovstvo/Sumarski-program/8-Vrijednost-suma.pdf> (27.09.2021.).

<sup>75</sup> Informacija o gospodarenju šumama u Federaciji BiH u 2016. godini i planovima gospodarenja šumama za 2017. godinu Federalnog Ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva iz juna 2017, <https://fmpvs.gov.ba/wp-content/uploads/2017/Sumarstvo-lovstvo/gospodarenje-sumama/Gospodarenje-sumama-2016-planovi-2017-FBIH.pdf> (27.09.2021.).

<sup>76</sup> Zakon o šumama Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, br. 20/02, 29/02 i 37/04).

<sup>77</sup> Šume i šumska zemljišta na kojima su fizičke ili pravne osobe upisane kao vlasnici u zemljišnim knjigama.

promet u postupku arondacije i komasacije.<sup>78</sup> Budući da šume i šumsko zemljište predstavljaju prirodne resurse od suštinskog značaja i za jedinice lokalne samouprave, a citiranim zakonom su njihova prava bila ograničena i povrijeđena, Ustavni sud Federacije BiH je naložio zaštitu prava na lokalnu samoupravu, odnosno usaglašavanje citiranog zakona sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi i Zakonom o principima lokalne samouprave u FBiH,<sup>79</sup> uslijed čega je prestala primjena tog zakona. U cilju zadržavanja uspostavljenog pravnog režima na šumama i šumskom zemljištu, Vlada FBiH je potom donijela Uredbu o šumama,<sup>80</sup> koja je u suštini sadržavala identična rješenja kao i citirani Zakon o šumama, koji je stavljen van snage. Pomenuta Uredba je ustvari predstavljala pokušaj zaobilaženja prava, s obzirom da uredbe po svom sadržaju, obimu i predmetu regulacije nikako ne može biti izjednačene sa zakonom,<sup>81</sup> stoga je Ustavni sud FBiH i citiranu Uredbu stavio van snage.

Vremenski period koji je uslijedilo, obilježili su neuspjeli pokušaji donošenja novog Zakona o šumama FBiH, koji bi trebao sadržavati drugačija rješenja u pogledu vlasništva države, upravljanja istim, nemogućnosti privatizacije i davanja pod koncesiju, kao i pretvaranje prava upravljanja, korištenja ili raspolaganja nad šumom i šumskim zemljištem u društvenom ili državnom vlasništvu u pravo vlasništva nad šumom i šumskim zemljištem, zabranom prometa, isključujući i zakup (izuzev posebno određenih slučajeva). Uslovno je predviđena primjena zakona BiH, koliko se istim pitanje državnog vlasništva na šumi uredi na drugačiji način. U odnosu na naknadu za korištenje šuma u vlasništvu države predviđena je raspodjela ostvarenih prihoda, koja isključuje vlasnika, odnosno državu, i to između Federacije, Kantona i jedinica lokalne samouprave na čijoj teritoriji se ostvaruje pomenuti prihod.<sup>82</sup>

U međuvremenu, određeni kantoni su donijeli svoje propise o šumama i šumskom zemljištu, te po vlastitom nahođenju uredili relevantna pitanja od značaja za status, prava i pravni položaj navedenog prirodnog resursa, koji

---

<sup>78</sup> Čl. 44., 45. i 49. Zakona o šumama Federacije Bosne i Hercegovine.

<sup>79</sup> Presuda Ustavnog suda Federacije BiH broj: U-26/08 od 14.04.2009. godine kojom je utvrđeno da je Zakonom o šumama („Službene novine Federacije BiH“, br. 20/02, 29/03 i 37/04) povrijeđeno pravo općina na lokalnu samoupravu, te je Parlamentu Federacije BiH data mogućnost da usaglasi Zakon sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi i Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH, u roku od šest mjeseci od dana objavljivanja presude u „Službenim novinama Federacije BiH“, do kada se taj zakon može primjenjivati.

<sup>80</sup> Uredba o šumama Federacije BiH („Službene novine Federacije BiH“, broj 83/09).

<sup>81</sup> Uredbom se uređuju najvažnija pitanja iz nadležnosti Vlade Federacije, bliže se uređuju odnosi za provođenje zakona i slično, u smislu odredaba člana 19. Zakon o Vladi Federacije BiH („Službene novine Federacije BiH“, br. 1/94, 8/95, 58/02, 19/03, 2/06 i 8/06), što naravno ne uključuje uređenje pitanja koja su predmet zakonskog reguliranja.

<sup>82</sup> Rješenja sadržana u odredbama čl. 2., 3., 45., 46., 47., 50., 63. i 69. Prijedloga Zakona o šumama Federacije Bosne i Hercegovine, <https://predstavnickidom-pfbih.gov.ba>.

formalnopravno egzistira kao državna imovina.<sup>83</sup>

Navedeni pristup u rješavanju pitanja od značaja za šume i šumsko zemljište na području FBiH očito nije adekvatan i doveo je do brojnih kontradiktornosti, neusklađenosti, te pravnog i faktičkog partikularizma. Stanje kakvo ovdje imamo u suštini pokazuje potrebu djelovanja u duhu sa prirodom zaštićenog dobra, u skladu općim načelima, te u okviru nadležnosti države i harmoniziranog djelovanja drugih nivoa vlasti, odnosno teritorijalnih jedinica.

#### 4.1.2. Status šuma i šumskog zemljišta u Republici Srpskoj

O značaju šuma i šumskog zemljišta u RS govore činjenice da šumarstvo i drvoprerađivačka industrija spadaju u krug najznačajnijih djelatnosti, s obzirom da ukupna površina šuma i šumskog zemljišta navedenog entiteta iznosi 51,7% njegove ukupne površine (državne šume 77%, a šume u privatnom vlasništvu 22%).<sup>84</sup> Značajno je napomenuti i to da je veliki dio državnih šuma, kako na ovom području tako i na prostoru cijele BiH uzurpiran.<sup>85</sup>

Transformacija državnog vlasništva na šumama i šumskom zemljištu u vlasništvo entiteta predviđena je odredbama Zakona o šumama RS.<sup>86</sup> U vezi sa pravnim statusom predmetne imovine, citiranim zakonom je propisano da su šume i šumsko zemljište prirodna dobra od općeg interesa i uživaju posebnu brigu i zaštitu RS, na kojem se pravo korištenja može se ograničiti kada je to u općem interesu. Šume i šumsko zemljište na teritoriji RS su, kako je zakonom propisano, u vlasništvu navedenog entiteta i drugih pravnih i fizičkih osoba. Pri tome, šumama i šumskim zemljištem u vlasništvu RS upravlja i gazduje Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede RS, a prodaja, zakup i drugi načini otuđivanja navedenih šuma i šumskog zemljišta su zabranjeni, uz mogućnost pomenutog Ministarstva da, uz saglasnost Vlade entiteta, sa drugim vlasnicima eventualno zamijeni dio šume i šumskog zemljišta, u slučaju i pod uslovima da se ne može organizirati racionalno upravljanje, odnosno gazdovanje, a državna imovina predstavlja manju izolovanu šumu, enklavu ili poluenklavu.<sup>87</sup>

<sup>83</sup> Zakon o šumama Unsko-sanskog kantona („Službeni glasnik USK“, br. 22/12 i 16/16); Zakon o šumama Kantona Sarajevo („Službene novine KS“, broj 5/2013); Zakon o šumama Zeničko-dobojskog kantona („Službene novine ZDK“, broj: 8/2013); Zakon o šumama Srednjobosanskog Kantona („Službene novine SBK“, broj 5/2014); Zakon o šumama Zapadnohercegovačkog kantona („Narodne novine Zapadnohercegovačkog kantona“, broj 8/13); Zakona o šumama Tuzlanskog kantona („Službene novine Tuzlanskog kantona“, broj 9/12); Zakon o šumama Bosansko-podrinjskog kantona („Službene novine BPK“ br. 04/13, 05/13, 13/19, 14/19 i 15/19).

<sup>84</sup> [//www.http.komorars.ba](http://www.komorars.ba) (22.01.2024.).

<sup>85</sup> Velić, I. *Op. cit.*, str. 155.–161.

<sup>86</sup> Zakon o šumama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 75/08, 60/13 i 70/20).

<sup>87</sup> *Ibid*, čl. 2., 3., 4., 97. i 98.

Vlasništvo na šumama i šumskim zemljištem, određeno u korist RS je osporeno apelacijom kod Ustavnog suda BiH iz razloga povrede Ustava BiH budući da se radi o državnoj imovini i nadležnosti države i njenih institucija. Predmetna apelacija je u relevantnom dijelu usvojena kao osnovana Odlukom Ustavnog suda SBiH, kojom su razmotrena pitanja u pogledu pravnog statusa navedenog dobra.<sup>88</sup>

Citirana odluka je ostala u okviru shvatanja i ranije uspostavljene prakse Ustavnog suda, iz koje proizilazi da se šume smatraju državnom imovinom, kakav slučaj je i sa drugim dobrima i imovinom, shodno stajalištima i stavovima, zauzetim i iznesenim i u Odluci Ustavnog suda broj: U 1/11 (tačke 62., 82. i 84.), uz isticanje da je i dalje na pravnoj snazi Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom, sve do stupanja na snagu zakona kojim se uređuje provođenje kriterija koji će se primjenjivati za utvrđivanje imovine koja je u vlasništvu BiH, FBiH, RS i BDBiH i utvrđuju prava vlasništva i upravljanja državnom imovinom. Činjenica da zakon o državnoj imovini još uvijek nije donesen, ne daje mogućnost entitetima da svojim zakonima reguliraju pitanje državne imovine.

Ustavni sud se u obrazloženju citirane odluke bavi i praktičnim pitanjima ukazujući na potrebu brige i staranja o šumama koje predstavljaju državnu imovinu, te upravljanja ovim dobrom i prirodnim bogatstvom od općeg interesa, ne dovodeći u pitanje aktivnosti entiteta u pogledu gazdovanja i zaštite šuma i šumskog zemljišta, stoga su odgovarajuće odredbe u tom dijelu ostavljene na snazi, kao i mogućnost da se po zakonu može postupati.

S obzirom na privredno-ekonomski značaj ovog dobra od općeg interesa, svjedoci smo konstantnih pokušaja neosnovanog prisvajanja, te sa tim povezanih brojnih postupaka. Veliki je broj subjekata, uključujući i određene teritorijalno-političke jedinice, poput entiteta ili kantona, koji su poduzimali radnje prijenosa prava na šumama u vlastitu korist. U praksi je u ovom dijelu stanje različito

---

<sup>88</sup> Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj: U – 4/21 od 23.09.2021. godine, <http://www.ustavnisud.ba/> (12.10.2021.), kojom se utvrđuje da odredbe člana 3, člana 4. stav 1, člana 5. stav 2. tačka đ) i stav 3, člana 18. st. 1. i 2, člana 22. st. 1. i 2, člana 23. Stav 1, člana 24. stav 1, člana 28. stav 2, čl. 31. i 33, člana 34. stav 1. Tačka l) i st. 2. i 3, čl. 35. i 36, člana 37. stav 2, člana 46. stav 3, člana 47. stav 5, člana 48. stav 2, člana 49, člana 50. stav 2, člana 51. stav 3, člana 52. stav 1, člana 54. stav 1, člana 55. stav 1, člana 57. stav 1, člana 58. stav 2, člana 60. st. 1, 3, 4. i 5, člana 61. stav 3, člana 62. st. 1, 2, 5, 6. i 8, člana 63. stav 3, člana 64, člana 65. stav 2, stav 3. Tačke b), v) i i), člana 66, člana 71. st. 3. i 4, člana 72. st. 5, 6. i 7, člana 73. st. 1. i 2, člana 74. st. 2. i 5, člana 75, člana 77. st. 2, 3. i 5, člana 79, člana 80. stav 2, člana 81. stav 2, člana 82. st. 2, 3, 7. i 8, člana 84, člana 85. st. 1. i 2, člana 88. stav 1. tačka g), člana 89. st. 1, 2, 6. i 10, člana 90. stav 2, člana 92. st. 1. i 3, člana 95. stav 1, člana 97. st. 1. i 2, člana 98, člana 101. stav 1. tačke g), đ) i j), člana 102. stav 1. Tačke dž) i š), člana 104. st. 1, 2, 3, 4. i 5. i člana 107. stav 3. tačke z) i i) Zakona o šumama Republike u dijelu koji glasi „u svojini Republike“ nisu u skladu sa čl. I/1, III/3.b) i IV/4.e) Ustava Bosne i Hercegovine, te se nalaže se Narodnoj skupštini Republike Srpske da, najkasnije u roku od šest mjeseci od dana dostavljanja odluke uskladi citirane odredbe Zakona o šumama Republike Srpske sa čl. I/1, III/3.b) i IV/4.e) Ustava Bosne i Hercegovine.

i sa mnoštvom prisutnih problema, koje karakterišu nezakonita postupanja i ugrožavanje ovog dobra, kao i pripadajućih prava na istom. Određena pravila, prvenstveno posredstvom zauzetih stanovišta različitih sudskih instanci, ipak su uspostavljena. Pomenutim stavovima, prvenstveno Ustavnog suda BiH je određen pravni okvir na način da su šume i šumsko zemljište državno vlasništvo,<sup>89</sup> pa je u nekim konkretnim slučajevima došlo do brisanja neosnovano upisanog prava vlasništva u korist drugih subjekata, te ponovne uspostave državnog vlasništva na ovim dobrima.<sup>90</sup>

U aktualnim postupcima harmonizacije podataka između zemljišne knjige i katastra, značajan broj predmeta se također odnosi na šume i šumska zemljišta, sa ishodom u vidu upisa prava vlasništva u korist različitih subjekata, poput upisa prava u korist entiteta<sup>91</sup> ili neodređenog upisa.<sup>92</sup> Međutim, preovladavajući stav u je da se radi o državnoj imovini koja se upisuje kao državno vlasništvo,<sup>93</sup> sa pravom upravljanja u korist drugih subjekata.<sup>94</sup>

---

<sup>89</sup> Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj: AP – 548/17 od 06.07.2017. godine; Presuda Vrhovnog suda Federacije BiH broj: 56 01 017917 19 rev od 30.05.2019. godine, Arhiva Pravobranilaštva Bosne i Hercegovine.

<sup>90</sup> Presuda Kantonalnog suda u Mostaru broj: 58 0 Ps 192921 17 Ps od 27.12.2019. godine, kojom je naloženo brisanje upisa zemljišnoknjižnog stanja rješenjem Općinskog suda u Prozor – Rami broj: Dn 142/99 od 16.08.1999. godine u korist JP “Šume Herceg Bosne d.o.o. Mostar, na šumama i šumskom zemljištu, uz istovremeni upis prava posjeda – vlasništva u korist Države Bosne i Hercegovine, sa dijelom 1/1. Rješenje Općinskog suda u Konjicu broj 056-0-Dn-20-000 531 od 13.07.2020. godine, kojom se na temelju Presude Kantonalnog suda u Mostaru broj: 58 0 Ps 192921 17 Ps od 27.12.2019. godine dozvoljava upis u korist Države Bosne i Hercegovine, sa dijelom 1/1, Arhiva Pravobranilaštva Bosne i Hercegovine.

<sup>91</sup> Rješenje Općinskog suda u Zenici broj 043-0-Dn-20-001 584 od 07.05.2020. godine, kojom se dozvoljava upis u korist Federacije Bosne i Hercegovine, sa dijelom 1/1; Rješenje Kantonalnog suda u Mostaru broj: 07 0 Dn 018095 20 Gž od 27.05.2021. godine, kojim se nalaže brisanje upisa u korist Općine Neum određenog rješenjem Zemljišnoknjižnog ureda Općinskog suda u Čapljini, broj: 053-0-DN-18-002 305 od 25.06.2020. godine, Arhiva Pravobranilaštva Bosne i Hercegovine.

<sup>92</sup> Rješenje Kantonalnog suda u Zenici broj 04-0-Dn-013884 22 Gž od 21.07.2022. godine; Rješenje Općinskog suda u Visokom broj 041-0-Dn-20-004677 od 18.02.2022. godine, kojom se dozvoljava upis u korist Bosna i Hercegovina - Federacije Bosne i Hercegovine, sa dijelom 1/1.

<sup>93</sup> Rješenje Općinskog suda u Kiseljaku broj 049-0-DN-19-001 726 od 13.10.2020. godine, kojom se dozvoljava upis u korist državno vlasništvo, sa dijelom 1/1, Arhiva Pravobranilaštva Bosne i Hercegovine. Rješenje Općinskog suda u Zavidovićima broj 042-0-DN-16-000 170 od 05.06.2020. godine, kojom se dozvoljava upis upravljanja u korist Vlade Srednjobosanskog kantona – Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Arhiva Pravobranilaštva Bosne i Hercegovine.

<sup>94</sup> Rješenje Općinskog suda u Kiseljaku broj 049-0-DN-20-001 004 od 06.07.2020. godine, kojom se dozvoljava upis u korist državno vlasništvo, sa dijelom 1/1, te zabilježba upravljanja u korist Vlada Srednjobosanskog kantona – Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, Arhiva Pravobranilaštva Bosne i Hercegovine.

Činjenica da su entiteti u BiH najdirektnije poduzimali radnje prisvajanja šuma i šumskog zemljišta, negirajući pravo države kao titulara ili eventualno ostavljajući pravo bez bilo kakvih konkretnih mogućnosti i ovlaštenja, kao golo pravo ili vlasništvo (lat. *nuda proprietas*). U ovom slučaju vlasništvo je ograničeno uspostavljenim pravima u korist drugih osoba, tako da nositelj prava, odnosno titular praktično nema mogućnost da koristi pravo, koje mu pripada. Sve ovo dešavalo se bez saglasnosti države kao titulara, od strane subjekata koji takva ovlaštenja nisu imali, odnosno djelujući izvan okvira predviđenih nadležnosti.

Analiza propisa o šumama i šumskom zemljištu, te aktualne sudske prakse vodi do zaključka da su pitanja prava vlasništva, korištenja, upravljanja i zaštite ovog dobra u BiH još uvijek neujednačena i neriješena. Stoga bi bilo nužno potrebno da uslijedi proces normativnopravnog usklađivanja i uređivanja ove oblasti, kao i postojećih odnosa i nadležnosti javno pravnih subjekata, koji su za predmetna pitanja neposredno vezani.

#### **4.1.3. Status šuma i šumskog zemljišta u Republici Hrvatskoj**

Pitanje vlasništva na šumama i šumskom zemljištu aktualno je i u drugim državama, uključujući i one nastale na prostoru bivše Jugoslavije. Navedeno dobro ima posebno mjesto u propisima i praktičnom djelovanju u RH,<sup>95</sup> u okviru čega je odredbama Zakona o šumama RH,<sup>96</sup> propisano da se šume i šumska zemljišta u vlasništvu RH ne mogu otuđivati iz vlasništva države, osim u slučajevima predviđenim zakonom.<sup>97</sup> Pri tome, sticanje vlasništva po osnovu dosjelogosti je također isključeno na šumama i šumskom zemljištu, koje je u vlasništvu RH.<sup>98</sup>

Međutim, praćenjem sudske prakse u RH nalazimo i drugačija stajališta prilikom odlučivanja od strane suda. Tako je Ustavni sud Republike Hrvatske svojom odlukom utvrdio da je protivno temeljnim ustavnim načelima demokratske države, apsolutno isključivanje mogućnosti sticanja prava vlasništva dosjelošću, posjedniku sa propisanim uslovima, koji šumom odnosno šumskim zemljištem u vlasništvu RH gospodari na način uređen zakonom i kroz zakonom određeno vremensko razdoblje.<sup>99</sup>

---

<sup>95</sup> Ukupna površina šuma i šumskih zemljišta u Republici Hrvatskoj iznosi 2 759 039 ha, što čini 49,3% kopnene površine države. Od navedene površine, 2 097 318 ha je u vlasništvu Republike Hrvatske, a 661 721 ha u vlasništvu privatnih šumoposjednika, <https://www.hrsume.hr/index.php/hr/ume/opcenito/sumeuhrv> (25.12.2023.).

<sup>96</sup> Zakon o šumama RH, (Narodne novine RH, br. 140/05 i 80/06).

<sup>97</sup> čl. 52. st. 1.

<sup>98</sup> P. Simonetti, Stjecanje prava vlasništva primjenom ustanova dosjelogosti i uzurpacije na nekretninama koje su bile u društvenom vlasništvu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci v. 29, br. 1, 2008., str. 11. i 12.

<sup>99</sup> Odluka Ustavnog suda RH, broj: U- I – 374/1998 od 12. januara 2000. (Narodne novine RH, broj 8/00).

---

## 5. Zaključak

Normativno pravni okvir kojim se u Bosni i Hercegovini uređuje status i prava na dobrima od općeg interesa, kao i način zaštite, korištenja i pretvorbe istih, nije u potpunosti izgrađen, s obzirom na činjenicu da su brojne odredbe relevantnih entitetskih propisa u ovoj oblasti stavljene van snage, dok u isto vrijeme odgovarajući propisi na nivou države uopće nisu doneseni. Dakle iz navedenog proizilazi da su u predmetnoj oblasti propisi nisu usklađeni međusobno, kao ni sa Ustavom BiH, što predstavlja neadekvatnu strukturu normativno pravnog okvira koji bi trebao urediti značajna pitanja za dobra od općeg interesa u BiH.

Povedenim istraživanjem i obradom teme odgovarajućim naučnim metodama u radu, dokazali smo postavljene hipoteze da dobra od općeg interesa u BiH nisu adekvatno normativnopravno uređena, ni adekvatno zaštićena, što dovodi do problema u praksi i pravne nesigurnosti.

Polazeći od utvrđenog stanja možemo konstatovati očitu potrebu za odgovarajućim uređenjem pravnog režima dobara od općeg interesa u BiH. Ovo podrazumijeva usklađivanje i usvajanje relevantnih propisa, te izgradnju konsekventnog zakonskog sistema, sa ciljem adekvatne zaštite, transparentnog raspolaganja i omogućavanja optimalnog korištenja i upravljanja sa predmetnim dobrima u korist ukupne društvene zajednice. Pomenuti propisi treba da predstavljaju usklađen sistem pravila, prava i obaveza, u pogledu pravnog statusa, prometa, odnosno sticanja i otuđenja prava, te registracije i evidencije predmetne imovine, kojom raspolažu, odnosno koju koriste i drže u posjedu javnopravni subjekti u BiH. Ovaj proces podrazumijeva puno uvažavanje relevantnih nacionalnih i međunarodnih propisa, čija svrha je doprinosu promociji i zaštiti ljudskih prava, uključujući i pravo na imovinu.

## **GOODS OF COMMON INTEREST**

### **Summary**

Goods of common interest exist in the form of construction land, agricultural land, forests and forest land, and other assets. Due to their significance, they hold a special place in the economic and legal system, and, accordingly, they traditionally enjoy specific legal protection.

The legal regime for these goods is regulated by the Law on Rights *in rem*, as well as particular rules regarding construction land, agricultural land, forests and forest land, and other specific regulations. Regarding the legal existence of goods of common interest in the previous as well as the current legal system, significant transformations of rights *in rem* on these assets have occurred in terms of establishing state, social, or traditional ownership rights. In connection with this, certain actions, especially by entities, aimed at appropriating these goods have been noted, leading to specific disputes that resulted in special procedures and decisions, with established positions of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina regarding the constitutionality of laws and the status and belonging of the subject goods.

Despite numerous provisions of relevant entity regulations in this area being repealed, the process of their harmonization and the adoption of appropriate regulations by the competent authorities of Bosnia and Herzegovina to establish an adequate normative-legal framework for the complete and adequate regulation of this area is still pending.

**Key words:** goods of common interest, transformation of the right, right of ownership, protection