

Ahmed Hamidović

KRATAK OSVRT NA NEKADAŠNJE PROPISE O NACIONALIZACIJI I NJIHOVU PRIMJENU U OPĆINI GRAČANICA

Pojam i cilj nacionalizacije

Nacionalizacija predstavlja prinudni prijelaz u društvenu, odnosno državnu svojinu krupnih ili svih privatnih preduzeća, određene privredne grane, ili stvari određene vrste i veličine, sa naknadom ili bez naknade.

Prinudni prijelaz privatne u društvenu svojinu predstavljaju i konfiskacija i eksproprijacija, s kojima nacionalizacija ima dodirnih tačaka, ali se od njih i razlikuje. Nacionalizacija je privredno-politička mjera, a konfiskacija je javna kazna za učinjeno krivično djelo, konfiskacija je uvijek bez naknade, a nacionalizacija može biti sa naknadom. Eksproprijacija se, pak, od nacionalizacije razlikuje po tome što ona ne znači oduzimanje kompleksa imovine i privredno-političku mjeru, već oduzimanje određenog konkretnog objekta (po pravilu nepokretnosti) u općem interesu i što se njome ne dira u pravnu sposobnost vlasnika eksproprijisanog dobra.

Nacionalizacija je jedna od prvih i najradikalnijih privredno-političkih mjera koje su sve socijalističke države sprovele u većem ili manjem obimu. Nacionalizacija pojedinih privrednih grana izvršena je i u nizu kapitalističkih zemalja, naročito poslije Drugog svjetskog rata (Velika Britanija, Francuska, Savezna Republika Njemačka, Švedska i dr.), gdje su vlasnicima nacionalizovanih preduzeća isplaćivane odštete u visokim iznosima, a u nacionalizovanom preduzeću zadržavani

su kapitalistički proizvodni odnosi. Kasnije je u određenim privrednim granama tih zemalja vršena i denacionalizacija.

Nacionalizacija u bivšoj državi (FNRJ/SFRJ)

Nacionalizacija u bivšoj zajedničkoj državi sprovedena je Zakonom o nacionalizaciji privatnih privrednih preduzeća od 1946. godine¹, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o nacionalizaciji privatnih privrednih preduzeća od 1948. godine² i po Zakonom o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta od 1958. godine.³

Zakonom o nacionalizaciji od 1946. godine izvršena je nacionalizacija privatnih preduzeća u 42 privredne grane, između ostalih u rudarstvu i metalurgiji, industriji nafte i prirodnih gasova, prerade uglja, u industriji mašina i alata, brodogradnji, u automobilskoj industriji, industriji poljoprivrednih alata i mašina, elektro-hemijskoj industriji, grafičkoj i štamparskoj industriji, industriji građevinskog materijala, u pilanskoj i ostaloj industriji prerade drveta, prehrambenoj industriji, šumskoj industriji, bankarstvu i osiguranju, trgovini na veliko, transportu i saobraćaju. Nacionalizacija je obuhvatila svu nepokretnu i pokretnu imovinu, kao i sva imovinska prava koja pripadaju preduzeću ili služe njegovoj svrsi. Aktom nacionalizacije, nacionalizovano preduzeće postaje državno privredno preduzeće, a za nacionalizovanu imovinu bivšim vlasnicima pripadala je naknada u vrijednosti čiste aktive nacionalizovane imovine preduzeća na dan preuzimanja od strane države, a davana je u državnim obveznicama.

Nacionalizacijom od 1948. godine proširen je socijalistički privredni sektor. Nacionalizovana su sva preduzeća koja su po svom karakteru ili po svom kapacitetu imala opću važnost za saveznu ili republičku privredu, za zaštitu narodnog zdravlja ili za kulturni razvoj narodnih masa (sva kreditna i osiguravajuća preduzeća, bolnice, banje ili lječilišta, štamparije, bioskopi itd.). Istim zakonom na-

cionalizovana su i ona preduzeća (industrijska, trgovačka, transportna, građevinska, hoteli i sl.), koja je republička narodna skupština proglasila preduzećima od republičkog značaja, a koja nisu bila zanatskog karaktera. Tim zakonom nacionalizovane su takođe i sve nepokretnosti koje su se našle u svojini stranih državljana, stranih ustanova ili stranih privatnih ili javno pravnih lica, ali su izuzete i nepokretnosti seljaka zemljoradnika, koji su sami obrađivali svoju zemlju, zatim stambene zgrade koje su služile vlasniku, uglavnom za njegovo stanovanje, kao i nepokretnosti predstavništava stranih država, koje su im služile za službene potrebe.

Nakon prve nacionalizacije, koja je obuhvatila privredna preduzeća, radnje i druge privredne objekte u privatnom vlasništvu, izvršene po Zakonu o nacionalizaciji privatnih privrednih preduzeća od 1946. i 1948. godine, uslijedila je, 1958. godine, i druga nacionalizacija imovine u građanskom vlasništvu, koja se odnosila na najamne zgrade i građevinsko zemljište. Nacionalizacijom po odredbama tog zakona izvršen je prijelaz određenih nekretnina iz građanskog u društveno vlasništvo.

Nacionalizovane su sljedeće nekretnine: zgrade u građanskoj svojini sa više od dva stana ili sa više od tri mala stana, sve stambene zgrade i stanovi kao posebni dijelovi zgrada, koji su u svojini građanskopravnih lica, društvenih organizacija i drugih udruženja građana, poslovne prostorije u svojini građanskih pravnih lica, društvenih organizacija i drugih udruženja građana, ako ne služe njihovoj dozvoljenoj djelatnosti, višak preko dva stana u svojini jednog građanina i poslovne prostorije u stambenoj zgradi u svojini građana. U svojini građana izuzetno su se ostavljale poslovne prostorije u stambenoj zgradi ako su služile dozvoljenoj djelatnosti sopstvenika. Predmet nacionalizacije bile su i sve poslovne zgrade u građanskoj svojini koje su služile za vršenje privrednih, administrativnih, prosvjetnih, kulturnih, zdravstvenih,

socijalnih i drugih sličnih djelatnosti. Poslovne zgrade i poslovne prostorije u nacionalizovanoj poslovnoj zgradi, koje su po svom kapacitetu služile za vršenje dozvoljene poslovne ili druge djelatnosti njihovih sopstvenika, mogle su na njihov zahtjev i pod određenim uslovima ostati u svojini.

Predmet nacionalizacije, od decembra 1958. godine, postala su i građevinska zemljišta, a građevinska zemljišta u smislu tog Zakona bila su ona izgrađena ili neizgrađena zemljišta koja su se nalazila u užim građevinskim reonima gradova i naselja gradskog karaktera. Koja su se mjesta, po tom zakonu, smatrala gradovima i naseljima gradskog karaktera, određivalo je republičko izvršno vijeće, a šta se u jednom gradskom naselju tretiralo kao uža građevinski reon, na prijedlog Općinske skuštine, određivala je Srepska skupština. Nacionalizovano neizgrađeno građevinsko zemljište ostavljalo se vlasniku na korištenju sve dok se na tom zemljištu ne podigne građevina.

Ranijem vlasniku nacionalizovanog neizgrađenog zemljišta pripadalo je pravo korišćenja tog zemljišta radi podizanja porodične stambene zgrade, koje mu je, na njegov zahtjev, dodjeljivala općinska skupština, ako se prema urbanističkom planu na tom zemljištu mogla podići takva zgrada. Prema odredbama ovog zakona, vlasnicima nacionalizovanih zgrada i građevinskog zemljišta pripadalo je pravo na naknadu.

Postupak za utvrđenje predmeta nacionalizacije, osim za građevinska zemljišta koja nisu nacionalizovana zajedno sa zgradom, sprovodile su posebne komisije za nacionalizaciju pri općinskim narodnim odborima, dok je rješenje o utvrđivanju nacionalizacije građevinskog zemljišta, koje nije nacionalizovano zajedno sa zgradom, donosio, na osnovu odluke Sreskog narodnog odbora o utvrđenju užeg građevinskog reona, organ uprave općinskog narodnog odbora, nadležan za poslove finansija.

Provođenje nacionalizacije na području općine Gračanica

Nacionalizacija privatnih privrednih preduzeća, po Zakonu iz 1946. godine, nije značajnije registrovana na području općine Gračanica s obzirom na strukturu tadašnje gračaničke privrede i činjenicu da one grane privrede, koje su došle pod udar tog Zakona, u to vrijeme na području Gračaničkog sreza nisu bile zastupljene.

Međutim, nakon noveliranja Zakona, 1948. godine, nacionalizacija je i na ovom području zabilježena u većem obimu. Tako su nacionalizovana, i prešla u državnu svojinu, i sva preduzeća koja su Ukazom Prezidijuma Narodne skupštine Narodne Republike Bosne i Hercegovine proglašena za preduzeća od značaja za republičku privredu. Sa područja tadašnje općine Gračanica, navedenim Ukazom, obuhvaćena su sljedeća preduzeća: Ciglana Braća Ristić, Ciglana Blagojević Savo i naslj. Sočkovac, Mlin Taborski Franjo, Hotel "Soko" Mehinagić Rifat, Hotel "Bosna" Lazarević Vaskrsije i Risto. Istim Ukazom obuhvaćeni su i sljedeći magacini i podrumi: Magacin i podrum Sabrija Prohić, Magacin Ranko Božić, Magacin Milka Počuča i naslj. Magacin Nikolić Jovo i Magacin Mehinagić Zumra.⁴

Koncem 1946. godine, prvom nacionalizacijom, dakle, podruštvljena je trgovina na veliko. U drugoj nacionalizaciji, 1948. godine, privatnim vlasnicima oduzeti su magacinski kapaciteti, a u maju 1948. godine donesen je Zakon o privatnim trgovinskim radnjama na osnovu kojeg se prišlo "likvidaciji" privatnog sektora u trgovini i ugostiteljstvu i time uspostavljeno općedruštveno vlasništvo u oblasti robnog prometa. Nacionalizacija privatnih trgovačkih radnji na tadašnjem Gračaničkom srezu završena je do 20. 6. 1948. godine. Najviše rješenja o oduzimanju dozvola za obavljanje trgovačke djelatnosti u privatnom vlasništvu Izvršni odbor Sreskog narodnog odbora Gračanica, pozivajući se na spome-

nuti Zakon o privatnim trgovačkim radnjama, donio je krajem maja 1948. godine.⁵

U okviru druge nacionalizacije, po Zakonu o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta iz 1958. godine, Odjeljenje za finansije Narodnog odbora općine Gračanica, Rješenjem br. 03-884/1 od 23.11.1959. godine, utvrdilo je da su danom 26. decembra 1958. godine, kao danom stupanja na snagu Zakona, nacionalizovana i postala društvena svojina izgrađena i neizgrađena zemljišta, upisana u zemljišnim knjigama kod Sreskog suda u Gračanici, u katastarskoj općini Gračanica, koja se pojedinačno navode u Rješenju, uz oznaku katastarske čestice, površine, kulture i imena dotadašnjih vlasnika. Tim rješenjem utvrđuje se da je nacionalizovano ukupno 825 katastarskih parcela, koje su se nalazile u užem građevinskom rejonu u Gračanici.

Navedeno rješenje dopunjeno je Rješenjem, br. 884/1-59 od 01.09.1961. godine, kojim je utvrđeno da su na dan stupanja na snagu Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta nacionalizovane i dodatne 73 katastarske čestice.

Na osnovu Zakona o građevinskom zemljištu u društvenoj svojini, u narednom periodu, u k.o. Gračanica, bit će zahvaćena znatno veća površina zemljišta, koja će Odlukom Skupštine opštine Gračanica od 28. 4. 1977. godine biti određena kao građevinsko zemljište i time postati društvena svojina.⁶

Osvrt na propise kojima je uređen pravni režim građevinskog zemljišta

Kao što je već istaknuto, nacionalizacija građevinskog zemljišta izvršena je po Zakonu iz 1958. godine. Svrha i cilj te nacionalizacije bio je da se obezbijedi racionalnije korištenje tog zemljišta, te planska izgradnje gradova i naselja gradskog karaktera kao i drugih urbanih sredina. Na osnovu tog Zakona izgrađena i neizgrađena građevinska zemljišta na području gradova i naselja gradskog karaktera, po sili Zakona (*ex lege*) prešla su u društvenu svojinu.



Foto Šako

Ustavni sud Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, jednom svojom odlukom iz 1986. godine, zauzeo je stav da se Zakon o nacionalizaciji više ne može primjenjivati s obzirom da ni Ustav više nije imao odredbe kojim bi se dozvoljavala nacionalizacija.⁷ Novi Ustav je kao način prelaska nepokretnosti, na kojima postoji pravo svojine, u društvenu svojinu, predviđao eksproprijaciju i podruštvljavanje građevinskog zemljišta.

Od 1968. godine podruštvljavanje građevinskog zemljišta u Bosni i Hercegovini vrši se na osnovu Zakona o određivanju građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera⁸, a pitanja u vezi sa ostvarivanjem prvenstvenog prava korištenja na građevinskom zemljištu regulisana su Zakonom o ostvarivanju prvenstvenog prava korištenja na građevinskom zemljištu.⁹

Ustav SFRJ kao i Ustav SR BiH iz 1974. godine određivali su da ne može postojati pravo svojine na zemljištu u gradovima i naseljima gradskog karaktera i drugim područjima predviđenim za stambenu i dru-

gu kompleksnu izgradnju, te da se Zakonom određuju uslovi, način i vrijeme prestanka prava svojine, načini i uslovi korištenja i naknada za to zemljište.

Zakonom o građevinskom zemljištu u društvenoj svojini SR BiH iz 1974. godine određeno je da na građevinskom zemljištu u gradovima i naseljima gradskog karaktera i drugim područjima predviđenim za stambenu i kompleksnu izgradnju prestaje pravo svojine pod uslovima i u postupku utvrđenim Zakonom, uz pravo ranijih vlasnika građevinskog zemljišta na pravičnu naknadu.¹⁰

Zakon o građevinskom zemljištu iz 1986. godine definisao je koja se izgrađena i neizgrađena zemljišta smatraju građevinskim zemljištem i propisao da na gradskom građevinskom zemljištu ne može postojati pravo svojine niti se ono može otuđiti iz društvene svojine.¹¹ Građevinsko zemljište određuje općina svojom odlukom. Stupanjem na snagu te odluke, prestaje pravo svojine i prestaju druga stvarna prava na tom zemljištu. Neizgrađeno gradsko građevinsko zemljište

skupština općine može dodjeljivati fizičkim i pravnim licima na korištenje radi izgradnje trajnih građevina ili u zakup radi izgradnje privremenih građevina. Prava ranijih vlasnika Zakon je sistematizovao na sljedeći način: kao privremeno pravo korištenja neizgrađenog gradskog građevinskog zemljišta do prezimanja, prvenstveno pravo korištenja neizgrađenog gradskog građevinskog zemljišta radi građenja i trajno pravo korištenja izgrađenog gradskog građevinskog zemljišta dok na njemu postoji građevina. Trajno pravo korištenja građevinskog zemljišta ispod zgrade i zemljišta za njenu redovnu upotrebu, vlasnik zgrade stiče u času prelaska izgrađenog gradskog građevinskog zemljišta u društvenu svojinu i može se prenijeti, otuđiti, naslijediti ili opteretiti samo zajedno sa zgradom i traje dok postoji zgrada, a ako se zgrada ukloni radi dotrajalosti ili sruši usljed dejstva više sile, njen vlasnik ima prvenstveno pravo korištenja zemljišta radi građenja, pod uslovom da je na toj građevinskoj parceli regulacionim planom, odnosno urbanističkim planom predviđena izgradnja zgrade na koju može imati pravo svojine.

Zakon o građevinskom zemljištu, donesen 1986. godine, u drugim društveno-ekonomskim uslovima, koji se bazirao na socijalističkom uređenju i društvenom vlasništvu, došao je u sukob sa principima novog društvenog uređivanja, tržišnog privređivanja i drugačijeg definisanja kategorije vlasništva, pa je odlukom Visokog predstavnika u oba entiteta nametnut novi Zakon o građevinskom zemljištu, sa istovjetnim tekstovima.¹²

Novi Zakon o građevinskom zemljištu propisuje da građevinsko zemljište može biti u privatnom vlasništvu, za razliku od ranijih zakona po kojima je zemljište, samim određivanjem za građevinsko, postajalo državno/društveno i, nakon što je dobilo taj status, više nisu postojale pravne mogućnosti da promijenjeni vlasnički karakter. Samim aktom utvrđivanja zemljišta kao građevinskog, ono sada ne postaje državno, a dio zemljišta koje je do

sada bilo u državnom vlasništvu, u Zakonom utvrđenim slučajevima se reprivatizira.

Dok je ranijim Zakonom za gradsko građevinsko zemljište bio određen samo oblik društvenog, odnosno državnog vlasništva, te isključena mogućnost otuđenja ovog zemljišta iz društvenog/državnog vlasništva, novi Zakon propisuje da građevinsko zemljište može biti u privatnom i u državnom vlasništvu, te da je gradsko građevinsko zemljište u privatnom vlasništvu u prometu.

Radikalnu novinu predstavlja zakonsko rješenje prema kojem se, odlukom općinskog vijeća o određivanju gradskog građevinskog zemljišta, ne mijenja oblik vlasništva nad zemljištem koje se određuje kao gradsko građevinsko zemljište, što praktično znači da vlasnik zadržava sva prava na zemljištu, da na njemu može sam graditi, u skladu sa prostorno-planskom regulativom, a ako to ne može ili ne želi, zemljište može staviti u promet, odnosno prodati.

Od velikog praktičnog značaja su i odredbe čl. 39. novog Zakona o građevinskom zemljištu, koje propisuju da vlasnik zgrade ili posebnog dijela zgrade, stupanjem na snagu Zakona, stiče pravo vlasništva na zemljištu pod zgradom i na onoj površini zemljišta koje je regulacionim planom ili planom parcelacije utvrđeno da služi za redovnu upotrebu zgrade. U slučaju da regulacionim planom ili planom parcelacije nije utvrđena površina zemljišta koja je potrebna za redovnu upotrebu zgrade, tu površinu zemljišta utvrđuje rješenjem općinski organ uprave, nadležan za imovinsko-pravne poslove, uz pribavljeno mišljenje općinskog organa uprave nadležnog za poslove urbanizma.¹³

Denacionalizacija, pojam i perspektive

U materijalnopравnom smislu, denacionalizacija znači ukidanje nacionalizacije na nekoj stvari ili drugoj imovinskoj vrijednosti i uspostavljanje svojine ili drugog prava ranijeg vlasnika. U procesnopравnom smislu, de-

nacionalizacija obuhvata niz pravnih akata i radnji kojima se ona postiže.

Novi Zakon o građevinskom zemljištu predstavlja prvi korak restitucije građevinskog zemljišta. Član 96. određuje da stupanjem na snagu tog Zakona, po sili zakona prestaje državno vlasništvo na državnom zemljištu, koje nije privedeno namjeni u skladu sa regulacionim planom, kada je u društveno/državno vlasništvo prešlo na osnovu odluke općine. Prestanak društvenog/državnog vlasništva i uspostavljanje ranijeg vlasničkog pravnog odnosa rješenjem (koje ima deklaratoran karakter) utvrđuje općinski organ uprave, nadležan za imovinsko-pravne poslove.

Novim zakonom, dakle, nije izvršena denacionalizacija, odnosno reprivatizacija gradskog građevinskog zemljišta. Uspostava ranijeg vlasničko-pravnog odnosa, u ovom slučaju, predviđena je isključivo za ona zemljišta koja su, kao građevinska, utvrđena odlukama općina na osnovu Zakona o građevinskom zemljištu, a ne i za ona zemljišta koja su nacionalizirana po osnovu Zakona o nacionalizaciji ili posebnih zakona kojim su proglašena građevinska zemljišta za pojedine općine.

Ovo je samo početak složenog procesa denacionalizacije, odnosno restitucije, čije se pravno uređenje i provođenje očekuje u narednom periodu.

I na kraju, može se zaključiti da se zakonski propisi o nacionalizaciji više ne primjenjuju u našoj zemlji. Njihova primjena bila bi protivna ustavnim odredbama koje regulišu svojinske odnose i garantuju pravo svojine na nekretninama. Stoga, propisi o nacio-

nalizaciji imaju, u prvom redu, istorijski značaj, ali će biti izuzetno aktuelni i od praktičnog značaja u predstojećem postupku restitucije nekretnina.

Napomene

- ¹ *Službeni list FNRJ*, br. 98/46
- ² *Službeni list FNRJ*, br. 35/48
- ³ *Službeni list FNRJ*, br. 52/58
- ⁴ Blagoje Vesković i mr. Hilmo Pašić, *Zbirka propisa o nekretninama Bosne i Hercegovine, knjiga II*, "Privredna štampa", Sarajevo, 2004. godine
- ⁵ Omer Hamzić, *Razvoj trgovine u Gračanici od najstarijih vremena do danas*. Gračanica, 1989. str. 118 (rukopis kod autora)
- ⁶ *Službeni glasnik Opštine Gračanica*, br. 3a od 29. 4. 1977. godine
- ⁷ Rješenje Ustavnog suda SFRJ br. U-28/82 od 24.5.1986. godine, *Službeni list SFRJ*, br. 57/86
- ⁸ Zakon o određivanju građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera, *Službeni list SFRJ*, br. 5/68 i 20/69
- ⁹ Zakon o ostvarivanju prvenstvenog prava korištenja na građevinskom zemljištu. *Službeni list SR BiH*, br. 24/68
- ¹⁰ Zakon o građevinskom zemljištu u društvenoj svojini, *Službeni list SR BiH*, br. 13/74
- ¹¹ Zakon o građevinskom zemljištu, *Službeni list SR BiH*, br. 34/86, 1/90, 29/90, 3/93 i 13/94
- ¹² Zakon o građevinskom zemljištu F BiH, *Službene novine F BiH*, br. 25/03 i 16/04
- ¹³ Ismet Velić i Larisa Tajić, *Pravni režim građevinskog zemljišta*. Biblioteka stručnih izdanja, Sarajevo, 2004.