

IMOVINA AP VOJVODINE

Iako je u vreme donošenja Ustava Republike Srbije 1990., kao što je to uostalom bilo i u svim prethodnim fazama ustavnog režima i razvoja tkz. druge Jugoslavije, položaj autonomnih pokrajina bio predmet savezne ustavnosti, donošenjem tog Ustava postojanje autonomija, a zatim položaj i nadležnost autonomnih pokrajina, postalo je isključiva kompetencija Republike.

Od tri oblika autonomije koju poznaje ustavna i politička praksa, posebno pojedinih evropskih država, a to su teritorijalna, funkcionalna i personalna autonomija, Ustav Republike prihvatio je koncept teritorijalne autonomije.

Mada taj oblik autonomije podrazumeva pravo na samoorganizovanje, koje u sebe uključuje i pravo na samostalnu legislativu, Ustav ta prava nije dao pokrajinama. Tako su, u odnosu na raniji ustavni položaj, pokrajine izgubile zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast.

Ne ulazeći u dalju elaboraciju koncepta centralističkog uređenja koji je ustanovljen Ustavom, navešću još i to da su autonomne pokrajine, a time i Vojvodina, ostale bez poreske autonomije, i sopstvene imovine koja je u celini, kao i imovina opština i gradova postala državna. Naravno, u pitanju je imovina koja je bila u društvenoj svojini na kojoj su pravo raspolaganja imale Pokrajine i lokalna samouprava, podrazumevajući pod tim ne samo organe već i organizacije, ustanove i druge oblike organizovanosti čiji su oni bili osnivači ili su na njih preneli raspolaganje, odnosno upravljanje određenom imovinom.

Nema potrebe posebno naglašavati, jer je opšte poznato da je Vojvodina u vreme kad je raspolagala prirodnim bogatstvima i dobrima u opštoj upotrebi na svojoj teritoriji i imala sopstvene javne prihode, uspešno vodila i ostvarivala ekonomsku, razvojnu i socijalnu politiku, a da to ni na koji način nije ugrožavalo vođenje takve politike u Republici kao celini.

I više od toga, u mnogim pitanjima razvojnog karaktera, posebno infrastrukture, u pojedinim oblastima, doprinos Vojvodine razvoju Republike bio je evidentan. Rezultati te i takve ekonomske i razvojne politike, koju je vodila Vojvodina, vremenom su potvrđeni kao opravdani, a mnogi od njih su i danas vidljivi.

No bez obzira, na ovakvo stanje stvari, donet je Ustav i otpočeo je proces podržavanja imovine Vojvodine. Usledilo je donošenje Zakona o sredstvima u svojini Republike Srbije 1995.g. a zatim i Uredbe o evidenciji i popisu nepokretnosti i drugih sredstva u državnoj svojini. Tako je celokupna imovina kojom su raspolagale Vojvodina, opštine i gradovi, kao i pokrajinska, opštinska i gradska javna preduzeća i ustanove, prešla u državnu svojinu čiji titular su isključivo republički tj. državni organi. Ne govorim o stanju imovine na Kosovu i Metohiji jer su tamo procesi tekli drugačije, što je dobro poznato.

Zakonom o sredstvima u svojini Republike, Vojvodini i jedinicama lokalne samouprave kao i javnim preduzećima i ustanovama čiji su oni osnivači, priznato je sa-

* Diplomirani pravnik, Novi Sad.

mo pravo korišćenja. Na taj način izvršena je svojevrsna nacionalizacija. Istina, Zakon nije donet sa osloncem na odredbe o nacionalizaciji, jer takvog osnova u Ustavu nije ni bilo, ali je činjenica da je celokupna imovina koja je bila u društvenoj svojini sa pravom raspolaganja od strane Vojvodine i opština prešla, po slovu Zakona, u državnu svojinu, bez naknade ili nekog drugog vida kompezacije, što nije bilo u skladu sa ustavnim odredbama da se otuđenje imovine mora ostvariti po tržišnim uslovima tj. uz pravičnu naknadu. Pri tome treba imati u vidu da je društvena svojina, sticana po raznim osnovama – podruštvljavanjem postojeće imovine, izdvajanjem iz budžeta, ali i iz raznih vidova doprinosa, zatim obavezanim i dobrovoljnim udruživanjem sredstava iz dohotka radnih kolektiva i zaposlenih i domaćim i međunarodnim kreditima za koje se zaduživala Vojvodina i opštine, a kad je reč o opštinama, i iz samodoprinosa koji u Vojvodini, posebno u pojedinim sredinama, ima veliku tradiciju.

Novi Ustav Republike Srbije donet na način koji je dobro poznat, a koji je potvrđen na repuličkom referendumu, nije, bar što se tiče Vojvodine, doneo promenu njenog ustavnog položaja. Promena koja znači drugačiji položaj odnosi se na Kosovo i Metohiju, za koju Ustav utvrđuje da ima suštinsku autonomiju koja će se urediti zakonom. S obzirom na sadržinu tog zakona i postupak njegovog donošenja, koji je identičan postupku za promenu Ustava, očigledno se radi o posebnom zakonu, kako je to u Ustavu i utvrđeno, dakle o nekoj vrsti Ustavnog zakona koji nije nepoznat u našoj ustavnoj praksi, ali otvara pitanje postojanja više vrsta zakona i njihov međusobni odnos.

Ono što je bitno jeste da Ustav utvrđuje dva položaja autonomnih pokrajina. Jedan koji se odnosi na Vojvodinu i nove autonomne pokrajine koje se mogu osnovati i drugi na Kosovo i Metohiju koja ima suštinsku autonomiju.

Nadalje, bitno je konstatovati da autonomne pokrajine, ni po novom Ustavu, nemaju zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast. Njihova normativna delatnost koja podrazumeva donošenje statuta, kao najvišeg pravnog akta i odluka i drugih akata kojima se uređuje pitanja iz nadležnosti pokrajina, subordinirana je republičkim zakonima. Izostavljanjem odredbe iz predašnjeg Ustava, po kojima su odluke i druga opšta akta pokrajina morala biti saglasna i podzakonskim republičkim propisima, može se oceniti opravdanim ali novina koju donosi Ustav da statut pokrajine mora biti u saglasnosti sa zakonom i da Ustavni sud, pored ocene ustavnosti ocenjuje i saglasnost ovog akata sa zakonom, racionalno se ne može opravdati, tim pre što je zadržano ranije Ustavno rešenje da pokrajine statut donose uz prethodnu saglasnost Narodne skupštine. Takvo rešenje podrazumeva da se svaki put, kada se zakonom uređuju pitanja od uticaja na nadležnost pokrajine, može ocenjivati zakonitost njenog statuta.

Egzekutivna dimenzija u postojećem Ustavnom uređenju, takođe je zapostavljena. U tom pogledu izostavljena su ranija rešenja o izvršenju zakona i republičkih propisa i opštih akata i donošenju propisa kada je to zakonom predviđeno, a zadržano rešenje o poveravanju pokrajini i opštinama obavljanje određenih poslova iz nadležnosti Republike, što se ne odnosi samo na sferu izvršenja, ali i na nju. Izvršavanje republičkih zakona u celini je u nadležnosti republičkih organa – na Vladi koja donosi uredbe i druge opšte akte radi izvršavanja zakona a zatim i na republičkim ministarstvima i drugim organima državne uprave, čiji se poslovi u celini, a time i u izvršnoj sferi, određuju Zakonom.

Ovakva rešenja, nema sumnje posledica su centralističke ustavne koncepcije koja polazi od pretpostavke nadležnosti Republike u izvršnoj funkciji. Takvo rešenje suprotno je trendu koji preovlađuje u savremenim demokratskim državama, posebno onim u Evropi, u kojima je pretpostavka u izvršnoj vlasti u korist organa zajednica, kakve u našim uslovima predstavljaju pokrajine i lokalna samouprava.

Na ova pitanja ukazujem jer su ona u neposrednoj povezanosti sa nadležnostima koje po Ustavu imaju autonomne pokrajine kao i to da se na pitanja nadležnosti nadovezuju i pitanja imovine i prihoda, posebno izvornih prihoda kojima će Vojvodina kao pokrajina raspolagati. Drugim rečima rečeno, ukoliko se nadležnost Vojvodine bude šire definisala, a za to se svakako treba zalagati prilikom donošenja zakona u određenim oblastima, utoliko će biti neminovno da se i imovinska prava Vojvodine i njeni prihodi šire definišu kako bi se obezbedila neophodna materijalna osnova za ostvarivanje tako utvrđene nadležnosti. Sa druge strane, ako se na takav način ne bude sprovodila nadležnost i rešavala imovinska pitanja i javni prihodi, opravdano će se postaviti pitanje revizije ustavnog koncepta pokrajinske autonomije.

No, vratimo se pitanju nadležnosti a zatim i pitanju pokrajinske imovine koja je regulisana u okviru Ustavnih odredbi o ekonomskom uređenju.

Nadležnost je u Ustavu definisana u dva nivoa. Jedan je samostalan koji je veoma restriktivno rešen, a drugi je uslovljen zakonskom regulativom i, po broju pitanja, znatno je širi. Pokrajina samostalno propisuje uređenje i nadležnost svojih organa i javnih službi. U okviru toga su i pitanja njihovog izbora, organizacije i rada. Ova pitanja uređuju se statutom pokrajine sa obavezom da moraju biti u skladu sa Ustavom. Pored ovog, pokrajine utvrđuju svoje simbole, kao i način njihovog korišćenja.

Drugi nivo nadležnosti odnosi se na pitanja od pokrajinskog značaja koja su taksativno navedena u tri grupe. Prva se odnosi na uređivanje prostornog planiranja i razvoja, druga na određene privredne delatnosti kao što su poljoprivreda, vodoprivreda, šumarstvo, lov, ribolov, turizam, ugostiteljstvo, banje, zaštita životne sredine, industrija, a zatim i na drumski, rečni i železnički saobraćaj i uređivanje puteva, a treća na prosvetu, sport, kulturu, zdravstvenu i socijalnu zaštitu i javno informisanje na pokrajinskom nivou. Za sva ova pitanja kao i za staranje o ostvri-
vanju ljudskih i manjinskih prava utvrđeno je da ih pokrajina ostvaruje u skladu sa zakonom.

To znači da se okvir, sadržaj i dimenzija pokrajinske regulative određuje republičkim zakonom, kojim se vrši razgraničenje nadležnosti između Republike, pokrajina i lokalne samouprave i samo ono što je zakonom delegirano može se uređivati pokrajinskim propisom. Pri ovakvom stanju stvari, ne postoji mogućnost pokrajinske regulative ni u situaciji kad neka oblast ili pitanje nije uređeno republičkim zakonom, jednostavno rečeno kad nije donet zakon. Prezumpcija uređivanja je u korist Republike koja ima originarno pravo uređivanja a pokrajinska regulativa i nadležnost je izvedenog karaktera. Imajući u vidu ovakva Ustavna rešenja jedini put i način da Vojvodina dobije nadležnost za uređivanja pitanja koja su od pokrajinskog značaja, jeste da se u zakonu, jednom ili više odredi krug pitanja koja se na svrsishodan način mogu i treba da ostvaruju unutar nje.

Dalju pažnju usmerio bih na pitanja imovine Vojvodine. U tom pogledu treba pre svega konstatovati da je novi Ustav učinio pomak i, rekao bih, ispravio reše-

nje prethodnog Ustava, kada je imovinu Autonomne pokrajine i lokalne samouprave podržavljena. Za sagladavanje imovinskog prava relevantne su odredbe o svojini i tretmanu pojedinih dobara.

Pored oblika svojine kakav predstavlja privatna i zadružna svojina utvrđeno je postojanje javne svojine, koja može biti državna, svojina autonomnih pokrajina i svojina lokalne samouprave. Ustanovljenje javne svojine je potpuno opravdano ali se i u ovom slučaju postavlja pitanje šta spada u imovinu države a šta u imovinu pokrajine i opština. Deo odgovora na ovo pitanje dao je sam Ustav a za ostalo je delegirao zakon time što je odredio da se tim aktom državne vlasti utvrđuje imovina pokrajina i imovina lokalne samouprave i uređuje način njenog korišćenja i raspolaganja.

Za prirodna bogatstva, a to su ona dobra koja su nastala u prirodi bez sadejstva ljudskog rada, Ustavom je utvrđeno da su u državnoj imovini. U Ustavu nije navedeno šta sve spada u prirodna bogatstva, ali iz odredbe o državnoj imovini i drugih ustavnih odredbi, jasno je da šume i zemljište može biti u različitim oblicima imovine – prema tome i u imovini opštine i pokrajina. Što se tiče voda i rudnog blaga kao prirodnih bogatstava, Ustavom je opredeljeno da su u državnoj imovini, što znači da bez revizije ustavnih rešenja, ne mogu biti u imovini Pokrajine. Međutim, nije sporno da se i na ovim dobrima mogu ustanovljavati određena prava od strane pokrajina, pa i opština, kao što je pravo korišćenja i dr. Ovo tim pre što se, u celini, korišćenje prirodnog bogatstva uređuje zakonom podrazumevajući pod tim utvrđivanje uslova i načina korišćenja ovih dobara.

Što se tiče dobara u opštoj upotrebi, u pitanju su dobra stvorena ljudskim radom, kao što su javni putevi, železničke pruge sa pripadajućim objektima, rečne luke, aerodromi, kulturni i istorijski spomenici, parkovi, trgovci ulice i dr. već po prirodi ovih dobara jasno je da treba da budu u svim odbclicima imovine, - državnoj, pokrajinskoj i jedinica lokalne samouprave. Razgraničenje može biti po prirodi ovih dobara njihovoj nameni i opštem i drugom interesu njihovog korišćenja, s tim da pojedina dobra kao što je slučaj sa javnim putevima pa i drugim dobrima, u zavisnosti od kategorije, mogu biti u sva tri vida imovine.

Polazeći od izloženog imovina AP Vojvodine može se definisati na sledeći način. Imovinu Vojvodine čini javna svojina na nepokretnim i pokretnim stvarima čiji je titular Autonomna Pokrajina Vojvodina koja preko svojih organa na tim stvarima ostvaruje sve tri funkcije svojine – korišćenje, ubiranje plodova i raspolaganje stvarima.

Stoga imovina Vojvodine, pored određenih dobra koje čine prirodna bogatstva i dobra u opštoj upotrebi, obuhvata i nepokretnosti kao što su zgrade i drugi građevinski objekti, a zatim i pokretne stvari, predmete kulturne i umetničke vrednosti, prava po osnovu ulaganja u preduzeća, novčana sredstva obezbeđena u pokrajinskom budžetu i hartije od vrednosti.

Pod nepokretnostima koje čine imovinu Vojvodine podrazumeva se zemljište, zgrade i drugi građevinski objekti na teritoji Vojvodine koji su bili u društvenoj svojini i na kojima je pravo raspolaganja imala Vojvodina sa stanjem upisa tog prava u javnim knjigama u vreme donošenja Zakona o sredstvima u svojini Republike Srbije. Ovako utvrđene nepokretnosti ne obuhvataju imovinu vojske i drugih organa kao što su Ministarstva unutrašnjih poslova, niti obuhvata sredstva koja koriste organizacije obaveznog socijalnog osiguranja.

Osim nepokretnosti na teritoriji Vojvodine, imovina Vojvodine obuhvatila bi i nepokretnosti i pokretne stvari na teritoriji bivših republika u sastavu SFRJ, koje su na dan sticanja nezavisnosti tih republika bile u društvu svojini a pravo raspolaganja na njima imala Vojvodina, odnosno javna preduzeća, ustanove ili druge organizacije čiji je osnivač bila Vojvodina.

Ostvarivanje ovakvog koncepta imovine Vojvodine, sa sadržinom koja je izložena, neće biti lako ni jednostavno zbog političke volje, zalaganja i raspoloženja onih koji o ovim pitanja odlučuju, što je dobro poznato. Pri tome nije bez značaja i to što pitanje nadležnosti, imovine i javnih prihoda autonomnih pokrajina, kad je reč o zakonskom uređivanju, nije uvršteno u prioritetne rokove već je po Ustavnom zakonu to određeno kroz opšti rok za usklađivanje zakona sa Ustavom a to je 31. 12. 2008. godine. Ipak, to ne sprečava da se kaže i sledeće. Pitanje imovine zajedno sa samostalnim raspolaganjem određenim javnim prihodima i nadležnostima u pitanjima koja su od pokrajinskog značaja, predstavlja suštinu privredne i ekonomske autonomije. Drugim rečima rečeno nije moguće donositi, a još manje realizovati programe privrednog, naučnog, tehnološkog, demografskog i socijalnog razvoja, što je bez sumnje interes građana koji žive u Vojvodini, bez mogućnosti da Vojvodina, njeni organi i javne službe raspolazu odgovarajućom imovinom i javnim prihodima. Potvrđeno je primerima drugih zemalja i kroz istorijski razvoj, da se te i takve funkcije efikasnije ostvaruju u okvirima regionalne organizovanosti kakvu upravo, u našim uslovima, predstavljaju autonomne pokrajine, nego preko države i njenih organa. Na to upućuju i međunarodne preporuke a u određenim slučajevima i obaveze koje je naša zemlja preuzela kao član Saveta Evrope i u postupku pridruživanja Evropskoj zajednici. Eksplicitni su zahtevi za organizovanjem i jačanjem regiona, koji se svodi na prenošenje sa nivoa države svih funkcija iz nadležnosti ekonomskog, socijalnog i društvenog karaktera, koji ne spadaju u državne funkcije, na regionalne nivoe organizovanosti, u prvom redu na pokrajine a zatim i na opštine i gradove. U takve funkcije svakako spada imovina, koja zajedno sa izvornim prihodima omogućava ostvarivanje nadležnosti od pokrajinskog značaja kao i to da građani u pokrajini mogu samostalno ostvarivati svoja prava i dužnosti.

I na kraju, kao zaključak ovog priloga, parafrizirajući jednu misao akademika Aleksandra Fire.

Različitosti u odnosu na Republiku, u oblastima koje su u Ustavu navedene odredbama o nadležnosti autonomnih pokrajina, kao pitanjima koja se na svrsishodan način mogu ostvarivati unutar Vojvodine kao pokrajine, treba da budu uvažene na društveno opravdan i demokratski verifikovan način. Dosadašnja praksa, nažalost, pokazuje manje primera da se tako činilo, jedan od takvih je donošenje tzv. omnibus zakona, a mnogo je više onih kod kojih je to propušteno. Važeća ustavna rešenja daju i veće mogućnosti za to, jer omogućavaju Vojvodini da ima imovinu i samostale izvore prihoda. Ukoliko ne bude tako, autonomija će i dalje biti, u izvesnom smislu poseban problem u ustavnom uređenju Republike, a treba i može da bude, njena stvarna prednost.