

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U 8/19**, rješavajući zahtjev **sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske**, na temelju članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 57. stavak (2) točka b), članka 59. st. (1) i (2) i članka 61. st. (2) i (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Zlatko M. Knežević, predsjednik

Mato Tadić, dopredsjednik

Mirsad Ćeman, dopredsjednik

Margarita Caca-Nikolovska, dopredsjednica

Tudor Pantiru, sudac

Valerija Galić, sutkinja

Miodrag Simović, sudac

Seada Palavrić, sutkinja

Giovanni Grasso, sudac

na sjednici održanoj 6. veljače 2020. godine donio je

## **ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU**

Odlučujući o zahtjevu **sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske** za ocjenu ustavnosti članka 53. Zakona o poljoprivrednom zemljištu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 93/06, 86/07, 14/10, 5/12 i 58/19),

utvrđuje se da članak 53. Zakona o poljoprivrednom zemljištu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 93/06, 86/07, 14/10, 5/12 i 58/19) nije u suglasnosti sa člankom I/1., člankom III/3.(b) i člankom IV/4.(e) Ustava Bosne i Hercegovine.

U skladu sa člankom 61. stavak (2) Ustava Bosne i Hercegovine ukida se članak 53. Zakona o poljoprivrednom zemljištu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 93/06, 86/07, 14/10, 5/12 i 58/19).

Ukinuti članak 53. Zakona o poljoprivrednom zemljištu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 93/06, 86/07, 14/10, 5/12 i 58/19), u skladu sa člankom 61. stavak (3) Pravila

Ustavnog suda, prestaje važiti narednog dana od dana objave odluke Ustavnog suda u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine”.

Odluku objaviti u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine”, „Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine”, „Službenom glasniku Republike Srpske” i u „Službenom glasniku Distrikta Brčko Bosne i Hercegovine“.

## **OBRAZLOŽENJE**

### **I. Uvod**

1. Sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske (u daljnjem tekstu: podnosioci zahtjeva) podnijelo je 24. listopada 2019. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti članka 53. Zakona o poljoprivrednom zemljištu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 93/06, 86/07, 14/10, 5/12 i 58/19; u daljnjem tekstu: osporena odredba). Istodobno su podnosioci zahtjeva zatražili da Ustavni sud donese odluku o privremenoj mjeri kojom bi zabranio primjenu osporene odredbe do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o navedenom zahtjevu.

### **II. Postupak pred Ustavnim sudom**

2. Na temelju članka 23. Pravila Ustavnog suda, od Narodne skupštine Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Narodna skupština) zatraženo je 29. listopada 2019. godine da dostavi odgovor na zahtjev.
3. Narodna skupština je odgovor dostavila 2. prosinca 2019. godine.

### **III. Zahtjev**

#### **a) Navodi iz zahtjeva**

4. Podnosioci zahtjeva smatraju da je osporena odredba suprotna članku I/1., članku III/3.(b) i članku IV/4.(e) Ustava Bosne i Hercegovine. Istaknuli su da je, i pored jasnih zabrana da se pitanje državne imovine rješava jednostrano, te jasnog stajališta Ustavnog suda u predmetu broj

U 1/11 da je to pitanje u isključivoj nadležnosti Bosne i Hercegovine, Narodna skupština donijela osporenu odredbu posljednjim izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu („Službeni glasnik RS“ broj 58/19) kojim je, kako smatraju podnositelji zahtjeva, jednostrano riješila pitanje dijela državne imovine BiH.

5. Osporenim odredbom, kako je dalje istaknuto, poljoprivredno zemljište na teritoriju RS koje je upisano u javnim evidencijama kao općenarodna imovina, bez upisanog prava korištenja, upravljanja ili raspolaganja, zatim kao društveno, odnosno državno vlasništvo s pravom korištenja, upravljanja ili raspolaganja u korist poduzeća koja su bila predmet privatizacije ili je upisano kao posjed tih poduzeća ili kao posjed bivših društveno-pravnih osoba sa sjedištem izvan teritorija RS, stupanjem na snagu izmjena Zakona, po sili zakona, postaje vlasništvo i posjed RS. Osporenim odredbom je također propisan postupak upisa prava vlasništva i posjeda pobrojanih nekretnina na RS.
6. Podnositelji zahtjeva su istaknuli da je Zakonom o pretvorbi društvenog vlasništva koji je donijela RBiH 1994. godine utvrđeno da danom stupanja na snagu tog Zakona RBiH postaje nositelj prava vlasništva na imovini u društvenom vlasništvu kako je propisano člankom 1. tog Zakona. Nadalje, podnositelji zahtjeva su istaknuli da je BiH zaključila Sporazum o pitanjima sukcesije između BiH, Republike Hrvatske, Republike Makedonije, Republike Slovenije i Savezne Republike Jugoslavije (zaključen u Beču 29. lipnja 2001. godine, koji je odlukom Predsjedništva BiH ratificiran 28. studenog 2001. godine). Prema članku 2. Aneksa A na Sporazum o sukcesiji „nepokretna imovina bivše SFRJ koja se nalazi na teritoriju bivše SFRJ pripast će državama nasljednicama na čijem se teritoriju ta imovina nalazi“. Podnositelji zahtjeva smatraju da Sporazum o sukcesiji nedvojbeno pokazuje da je država BiH titular vlasništva nad nepokretnom imovinom bivše SFRJ koja se raspadom bivše SFRJ nalazila na teritoriju BiH. BiH je kao subjekt međunarodnog prava i potpisnica ovog, od strane njezinih nadležnih organa i tijela ratificiranog, multilateralnog sporazuma (Sporazuma o sukcesiji) dužna isti poštovati.
7. Podnositelji zahtjeva su se također pozvali na Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine i na dva entitetska zakona kojima se zabranjuje raspolaganje državnom imovinom na području Federacije BiH, odnosno RS, a koje je svojom odlukom proglasio Visoki predstavnik u BiH. Navedeni zakoni su, kako je istaknuto, još uvijek na snazi s obzirom na to da nije donesen zakon o državnoj imovini na razini BiH. Dalje je navedeno da je člankom 1. st. (1) i (2) Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom BiH utvrđeno koja se nepokretna imovina smatra državnom imovinom BiH. Također

su naveli da je Ustavni sud u Odluci broj U 1/11 smatrao da je „Visoki predstavnik donio adekvatne zakone o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom“ kako bi pomogao proces donošenja zakona na državnoj i nižim razinama o pravima vlasništva, upravljanja i drugim pitanjima povezanim s državnom imovinom.

8. Nadalje, podnositelji zahtjeva su istaknuli da vlasti BiH nisu donijele zakon kojim bi se reguliralo pitanje državne imovine, ali da je to pitanje djelomično pokušao regulirati zakonodavac u entitetu RS donoseći sporne izmjene i dopune Zakona o poljoprivrednom zemljištu Republike Srpske. Naveli su da kontinuitet države BiH, kako je propisan člankom I/1. Ustava BiH, u konkretnom slučaju podrazumijeva kontinuitet prava države BiH da regulira pitanje državne imovine koja joj je pripadala po osnovi prava raspolaganja, upravljanja ili korištenja. Pod tom imovinom, kako smatraju podnositelji zahtjeva, svakako se može smatrati poljoprivredno zemljište koje Zakon o poljoprivrednom zemljištu Republike Srpske proglašava općim dobrom u vlasništvu i posjedu RS. Navedena imovina predstavlja dio imovine koja je Sporazumom o sukcesiji dodijeljena državi BiH, a za koju je Ustavni sud svojom Odlukom broj U 1/11 utvrdio da „može biti predmetom raspolaganja, prije svega, zakonima na nivou BiH“. Stoga, kako su istaknuli podnositelji zahtjeva, jednostrano rješenje koje je uspostavljeno osporenom odredbom predstavlja kršenje članka I/1. Ustava BiH.
9. Istaknuto je da Sporazum o sukcesiji (čl. 1. i 2. Aneksa A) nedvojbeno pokazuje da je država BiH titular vlasništva nad državnom imovinom. Ranije je Ustavni sud u Odluci broj U 1/11 definirao pojam „državne imovine“, te je utvrdio da ona, po svojoj prirodi, prioritarno služi svim ljudima u državi i predstavlja odraz državnosti, suvereniteta i teritorijalnog integriteta BiH. Prema mišljenju podnositelja zahtjeva, i pored toga što je očito da poljoprivredno zemljište iz osporenog članka predstavlja dio državne imovine koji je Sporazumom o sukcesiji postao imovina države BiH, osporenom odredbom je propisano da po sili zakona postaje opće dobro u vlasništvu i posjedu Republike Srpske. Na ovaj način je državi BiH oduzeto pravo da izvršava svoje međunarodne obveze propisane člankom III/3.(b) Ustava BiH, što osporenu odredbu čini neodrživom. Pitanje poljoprivrednog zemljišta, prema mišljenju podnositelja zahtjeva, najprije bi trebalo regulirati zakonom na razini BiH, kojim bi se jasno pozicionirala nadležnost entiteta, pridržavajući se Ustava BiH i „odluka institucija BiH“ i harmoniziralo postupanje nadležnih tijela unutar BiH.
10. Podnositelji zahtjeva su naveli da osporena odredba također krši članak IV/4.(e) Ustava BiH kojim se Parlamentarnoj skupštini BiH daje nadležnost u ostalim pitanjima koja su potrebna za provedbu dužnosti države. Naveli su da je državna imovina pitanje u isključivoj nadležnosti

države BiH i njezinih organa, što se može vidjeti iz niza zakona koje je svojom odlukom proglasio Visoki predstavnik u BiH: Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom BiH, te dva entitetska zakona kojima se zabranjuje raspolaganje državnom imovinom na području Federacije BiH, odnosno RS.

11. Podnositelji zahtjeva su predložili da Ustavni sud usvoji zahtjev za ocjenu ustavnosti, utvrdi da osporena odredba nije u suglasnosti sa čl. I/1., III/3.(b), te člankom IV/4.(e) Ustava Bosne i Hercegovine, te da u skladu sa člankom 61. st. (2) i (3) Pravila Ustavnog suda osporena odredba prestaje važiti narednog dana od dana objave odluke u „Službenom glasniku BiH“.

#### **b) Odgovor na zahtjev**

12. Narodna skupština je u odgovoru na zahtjev, prije svega, osporila ovlaštenje podnositeljima zahtjeva za pokretanje postupka u smislu članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine jer Vijeće naroda RS ne predstavlja jedan poseban dom Narodne skupštine RS, a što proizlazi iz članka 69. stavak 2. Ustava RS. Stoga je jasno da Vijeće naroda koje posjeduje restriktivnu nadležnost predstavlja jedno posebno tijelo za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa bilo kojeg od konstitutivnih naroda, a ne drugi dom Narodne skupštine RS.
13. Prema mišljenju Narodne skupštine RS, navedeni zahtjev nije utemeljen, te ga stoga Ustavni sud treba odbiti, kao i zahtjev za donošenje privremene mjere. U prilog navedenom je istaknuto da je Amandmanom XXXII. na članak 68. točka 6. Ustava Republike Srpske propisano da Republika, između ostalog, uređuje i osigurava vlasničke i obligacijske odnose i zaštitu svih oblika vlasništva, dok je točkom 8. istog članka propisano da Republika uređuje temeljne ciljeve i pravce gospodarskog, znanstvenog, tehnološkog, demografskog i socijalnog razvoja, razvoja poljoprivrede i sela itd. Dalje je istaknuto da iz navedenih odredbi Ustava Republike Srpske, a koje su i ustavna osnova za donošenje predmetnog zakona, jasno proizlazi da Republika Srpska ima nadležnost za donošenje Zakona o poljoprivrednom zemljištu, odnosno ima nadležnost da regulira sva pitanja koja su od značaja za poljoprivredno zemljište kao dobro od općeg interesa, pa i pitanje vlasništva na poljoprivrednom zemljištu.
14. Navodi podnositelja zahtjeva da su osporenim odredbom povrijeđeni čl. I/1., III/3.(b) i IV/4.(e) Ustava BiH su, prema mišljenju Narodne skupštine, bez osnove. U odnosu na članak I/1. Ustava BiH Narodna skupština je istaknula da se navedenim člankom propisuje striktno kontinuitet međunarodno-pravnog subjektiviteta BiH, koji za posljedicu nema pravni kontinuitet imovine, odnosno kontinuitet vlasništva nad poljoprivrednim zemljištem. Dio navedene odredbe „sa

svojim unutarnjim ustrojem izmijenjenim kako je to predviđeno ovim Ustavom“, zapravo znači da pravni kontinuitet ne isključuje unutarnji ustroj koji je izmijenjen i definiran Ustavom BiH.

15. U odnosu na članak III/3.(b) Ustava BiH kojim je propisano da će se entiteti i sve njihove administrativne jedinice u potpunosti pridržavati tog Ustava kojim se stavljaju izvan snage zakonske odredbe BiH i ustavne i zakonske odredbe entiteta koje mu nisu suglasne, kao i odluka institucija BiH, suprotno navodima podnosioca zahtjeva da se osporenom odredbom krši navedena odredba Ustava BiH, Narodna skupština smatra da je osporena odredba donesena na temelju ovlaštenja koje je sadržano u Ustavu Republike Srpske koji je u suglasnosti sa Ustavom BiH. Istaknuto je da Ustav Republike Srpske u Amandmanu XXXII. na članak 68. točka 6. daje ovlaštenje Republici da uređuje i osigurava vlasničke odnose, te da vrši zaštitu svih oblika vlasništva. Osporena odredba, prema mišljenju Narodne skupštine, proizlazi i iz Ustava BiH koji u članku III/1. taksativno nabroja pitanja koja su u nadležnosti institucija BiH istodobno propisujući u članku III/3.(a) da sve vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu ovim Ustavom izričito povjerena institucijama BiH pripadaju entitetima.
16. Prema mišljenju Narodne skupštine, nisu utemeljeni ni navodi da je osporenom odredbom povrijeđen i članak IV/4.(e) Ustava BiH prema kojem je Parlamentarna skupština BiH nadležna za ostala pitanja koja su potrebna da se provedu njezine dužnosti ili koja su joj dodijeljena zajedničkim sporazumom entiteta. Suprotno navodima podnosioca zahtjeva, Narodna skupština smatra da se prilikom tumačenja navedene odredbe ona mora dovesti u vezu sa člankom III/1. kojim se nabrajaju pitanja koja su u nadležnosti institucija BiH i među koja ne spadaju pitanja koja se tiču vlasništva na poljoprivrednom zemljištu.
17. U odgovoru je također istaknuto da je Ured visokog predstavnika u BiH 2010. godine donio Odluku o popisu državne imovine unutar i izvan BiH s ciljem pružanja pomoći organima BiH u izradi popisa državne imovine prikupljanjem podataka o nepokretnoj imovini koja spada u predmetnu imovinu utvrđenu u Odluci o formiranju Radne skupine za popis imovine Vijeća ministara BiH od 9. travnja 2009. godine. U skladu s navedenim, Ured visokog predstavnika u BiH je 2010. godine sačinio „Završno izvješće o popisu državne imovine – Aneks A“, kojim je izvršen popis državne imovine u BiH, a kojim nije utvrđeno poljoprivredno zemljište kao državna imovina u BiH, koje je predmet reguliranja osporenom odredbom. Istaknuto je da se osporena odredba isključivo odnosi na poljoprivredno zemljište koje su koristila nekadašnja državna poduzeća koja su bila predmet privatizacije koju je provodila Republika Srpska u skladu sa Zakonom o privatizaciji državnog kapitala u poduzećima. Budući da je člankom 8. navedenog Zakona propisano da predmet privatizacije ne mogu biti prirodna bogatstva, dobra u

općoj uporabi, objekti od općeg kulturnog značaja koji su poduzeću dati na korištenje, jasno je da poljoprivredno zemljište koje je predmet reguliranja osporene odredbe i koje se koristilo isključivo za obavljanje poljoprivredne proizvodnje nije moglo biti predmet privatizacije, a koje istodobno nije popisano kao državna imovina BiH od strane Ureda visokog predstavnika u BiH.

18. Ostali navodi podnositelja zahtjeva kojima se vrši pozivanje na Sporazum o pitanjima sukcesije između bivših jugoslavenskih republika, prema mišljenju Narodne skupštine, bespredmetni su i ni na koji način ne mogu biti od značaja za utvrđivanje ustavnosti osporene odredbe.
19. Narodna skupština se pozvala i na praksu Ustavnog suda u predmetima br.: AP 2108/14 od 7. ožujka 2017. godine, AP 4731/14 od 19. travnja 2017. godine i AP 2184/16 od 11. listopada 2018. godine. Prema mišljenju Narodne skupštine, Ustavni sud je u tim predmetima potvrdio odluke Okružnog suda i Vrhovnog suda Republike Srpske kojima je utvrđeno da poljoprivrednim zemljištem, koje je u zemljišno-knjižnim evidencijama i drugim javnim registrima upisano kao državno vlasništvo, upravlja i raspolaže Republika Srpska.
20. Imajući u vidu navedeno, Narodna skupština smatra da osporenim odredbom nisu povrijeđene odredbe čl. I/1., III/3.(b), IV/4.(e) Ustava BiH, zbog čega predlaže da Ustavni sud predmetni zahtjev odbije, odnosno da utvrdi da ne postoji povreda u smislu nadležnosti Ustavnog suda iz članka VI/3.(a) Ustava, tj. da je osporena odredba u skladu sa Ustavom BiH.

#### **IV. Relevantni propisi**

21. **Ustav Bosne i Hercegovine** u relevantnom dijelu glasi:

##### *Članak I/1.*

###### *1. Kontinuitet*

*Republika Bosna i Hercegovina, čiji je oficijelni naslov od sada "Bosna i Hercegovina", nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država, sa svojim unutaršnjim ustrojem izmijenjenim kako je to predviđeno ovim Ustavom, sa svojim međunarodno priznatim granicama. [...]*

##### *Članak III/3.(b)*

*(b) Entiteti i sve njihove niže jedinice u potpunosti će se pokoravati ovome Ustavu, koji dokida one odredbe zakona Bosne i Hercegovine i ustava i zakona entiteta koje su protivne Ustavu, kao i odlukama institucija Bosne i Hercegovine. Opća načela međunarodnog prava su sastavni dio pravnog sustava Bosne i Hercegovine i entiteta.*



*Članak IV/4.(e)*

*Parlamentarna skupština je nadležna za:*

*[...]*

*(e) Ostale stvari potrebite za izvršavanje njezinih dužnosti ili one koje su joj dodijeljene uzajamnim sporazumom entiteta.*

22. **Zakon o poljoprivrednom zemljištu** („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 93/06, 86/07, 14/10, 5/12 i 58/19). Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen u Ustavnom sudu BiH koji glasi:

*Članak 1.*

*(1) Ovim se zakonom uređuju: planiranje, zaštita, uređenje, rabljenje i raspolaganje poljoprivrednim zemljištem, kao i druga pitanja od značaja za poljoprivredno zemljište kao dobro od općeg interesa.*

*(2) Poljoprivredno zemljište kao prirodno bogatstvo i dobro od općeg interesa rabi se za poljoprivrednu proizvodnju i ne može se rabiti u druge svrhe, osim u slučajevima i pod uvjetima utvrđenim ovim zakonom.*

*VI. RASPOLAGANJE POLJOPRIVREDNIM ZEMLJIŠTEM**Članak 53.*

*(1) Poljoprivredno zemljište na teritoriji Republike upisano u javnim evidencijama kao općenarodna imovina, bez upisanog prava korištenja, upravljanja ili raspolaganja, društvena, odnosno državna svojina sa pravom korištenja, upravljanja ili raspolaganja u korist preduzeća koja su bila predmet privatizacije ili je upisano kao posjed tih preduzeća, stupanjem na snagu ovoga zakona, po sili zakona, postaje svojina i posjed Republike.*

*(2) Poljoprivredno zemljište na teritoriji Republike upisano u javnim evidencijama kao općenarodna imovina, bez upisanog prava korištenja, upravljanja ili raspolaganja, društvena, odnosno državna svojina sa pravom korištenja, upravljanja ili raspolaganja ili kao posjed bivših društveno-pravnih lica sa sjedištem van teritorije Republike, stupanjem na snagu ovoga zakona, po sili zakona, postaje svojina i posjed Republike.*

(3) *Organ uprave nadležan za vođenje javnih evidencija o nepokretnostima upisuje pravo svojine i posjeda na nepokretnostima iz st. 1. i 2. ovoga članka na zahtjev Pravobranilaštva Republike Srpske.*

(4) *Na nepokretnostima iz st. 1. i 2. ovoga članka za koje ne postoji vlasnička evidencija, a upisane su kao posjed bivših društveno-pravnih lica ili su upisane u katastar kao posjed fizičkih ili pravnih lica bez valjanog pravnog temelja, utvrđuje se pravo svojine i posjeda u korist Republike.*

(5) *Na zahtjev Pravobranilaštva Republike Srpske, organ uprave nadležan za imovinsko-pravne poslove provodi postupak i donosi rješenje o utvrđivanju prava iz stavka 4. ovoga članka.*

**23. Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 18/05, 29/06, 85/06, 32/07, 41/07, 74/07, 99/07 i 58/08). Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen u Ustavnom sudu BiH koji glasi:

#### *Članak 1.*

*Ovim zakonom se zabranjuje raspolaganje državnom imovinom.*

*U smislu ove odluke, pod državnom imovinom podrazumijeva se:*

*1. nepokretna imovina koja pripada državi Bosni i Hercegovini (kao međunarodno priznatoj državi) temeljem međunarodnog Sporazuma o pitanjima sukcesije, koji su 29. lipnja 2001. god. potpisale države Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Slovenija i Savezna Republika Jugoslavija, koja se, na dan donošenja ovog zakona, smatra vlasništvom ili posjedom Bosne i Hercegovine ili druge javne organizacije Bosne i Hercegovine; i*

*2. nepokretna imovina na kojoj je pravo raspolaganja i upravljanja imala bivša Socijalistička Republika Bosna i Hercegovina do 31. prosinca 1991. god, a koja se na dan donošenja ovog zakona smatra vlasništvom ili posjedom Bosne i Hercegovine ili javne organizacije ili tijela Bosne i Hercegovine i bilo koje administrativne jedinice Bosne i Hercegovine.*

*U smislu ovog zakona, pod raspolaganjem navedene imovine smatra se izravni ili neizravni prijenos vlasništva.*

*Članak 4.*

*Privremena zabrana raspolaganja državnom imovinom sukladno ovom zakonu ostaje na snazi do stupanja na snagu zakona kojim se uređuje provedba kriterija koji će se primjenjivati za utvrđivanje imovine koja je u vlasništvu Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, i utvrđuju prava vlasništva i upravljanja državnom imovinom, koji će se donijeti na preporuke Povjerenstva, odnosno do potvrđivanja prihvatljivog i održivog rješenja pitanja raspodjele državne imovine između države i drugih nivoa vlasti od strane Upravnog odbora Vijeća za provedbu mira, ili dok visoki predstavnik drugačije ne odluči.*

24. U **Okvirnom zakonu o privatizaciji poduzeća i banaka u Bosni i Hercegovini** („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 14/98, 12/99, 14/00, 16/02 i 88/05 – ispravka) relevantne odredbe glase:

*Članak 2.**Oblast djelovanja zakona*

*Sukladno GFAP ovaj zakon izričito priznaje pravo entiteta da privatiziraju poduzeća i banke smještene na njihovom teritoriju koji nisu u privatnom vlasništvu. [...]*

25. **Zakon o privatizaciji državnog kapitala u poduzećima** („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 51/06, 1/07, 53/07, 41/08, 58/09, 79/11 i 28/13). Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen u Ustavnom sudu BiH koji glasi:

*Članak 1.*

*Ovim se zakonom uređuju uvjeti i postupak za prodaju i prenošenje državnog kapitala u poduzećima, koji je u svojini Republike Srpske (u daljnjem tekstu: državni kapital), u svojini tuzemnih i stranih fizičkih i pravnih osoba [...].*

*Članak 4.*

*Predmet privatizacije su akcije i udjeli, kao i državni kapital u poduzećima koja se do dana stupanja na snagu ovog zakona nisu konstituirala sukladno Zakonu o poduzećima, odnosno Zakonu o javnim poduzećima.*

*Članak 8.*

(1) *Predmet privatizacije na temelju ovog zakona ne mogu biti prirodna bogatstva, dobra u općoj uporabi, objekti od općeg kulturnog i historijskog značaja, koja su poduzeću dana na rabljenje.*

(2) *Status građevinskog i poljoprivrednog zemljišta utvrđuje se posebnim zakonima.*

#### *Članak 8a. stavak (1)*

(1) *Na temelju evidencije o izvršenoj privatizaciji državnog kapitala u poduzećima po odredbama Zakona o privatizaciji državnog kapitala u poduzećima ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 24/98, 62/02, 38/03 i 109/05) i odredbama Okvirnog zakona o privatizaciji poduzeća i banaka u Bosni i Hercegovini ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", broj 14/98), Investiciono-razvojna banka Republike Srpske a. d. Banja Luka, po zahtjevu poduzeća, izdaje uvjerenje u kojem se označavaju nepokretnosti, onako kako su u početnom bilansu stanja (program privatizacije) označene i iskazane u imovini poduzeća koje je bilo predmet izvršene privatizacije.*

[...]

## **V. Dopustivost**

26. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredbi članka VI/3.(a) Ustava Bosne Hercegovine.

27. Članak VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine glasi:

*(a) Ustavni sud ima isključivu nadležnost odlučivanja o svim sporovima koji proisteknu iz ovog Ustava između entiteta, ili između Bosne i Hercegovine i jednog ili oba entiteta, ili između institucija Bosne i Hercegovine, uključujući, ali ne ograničavajući se na to:*

*- Je li odluka nekog entiteta da uspostavi posebne paralelne odnose sa susjednom državom sukladna ovom Ustavu, uključujući i odredbe koje se tiču suvereniteta i teritorijalnog integriteta Bosne i Hercegovine.*

*- Je li neka odredba ustava ili zakona jednog entiteta sukladna ovom Ustavu.*

*Spor može pokrenuti član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući ili dopredsjedavajući jednog od domova Parlamentarne skupštine; jedna četvrtina članova/delegata jednog od domova Parlamentarne skupštine, ili jedna četvrtina jednog od domova zakonodavnog tijela jednog entiteta.*

28. Zahtjev za ocjenu ustavnosti podnijelo je sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske koje ukupno broji 28 delegata, što čini jednu četvrtinu članova bilo kojeg zakonodavnog organa entiteta, što znači da je, suprotno tvrdnjama Narodne skupštine RS, zahtjev podnio ovlašteni subjekt u smislu članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj *U 7/10* od 26. studenog 2010. godine, točka 21., dostupna na internetskoj stranici Ustavnog suda [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)).

## **VI. Meritum**

29. Podnositelji zahtjeva smatraju da osporena odredba entitetskog zakona kojom je reguliran pravni status predmetnog poljoprivrednog zemljišta nije u skladu sa čl. I/1., III/3.(b) i IV/4.(e) Ustava Bosne i Hercegovine budući da Narodna skupština nema ustavnu osnovu da regulira pitanje predmetnog dijela državne imovine koja je prema odredbama Ustava BiH u isključivoj nadležnosti države BiH i njezinih organa.

30. Ustavni sud ističe da se pitanjima državne imovine i ustavne nadležnosti za njezino reguliranje bavio u svojoj Odluci broj *U 1/11* (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U 1/11* od 13. srpnja 2012. godine, dostupna na internetskoj stranici Ustavnog suda [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)). U navedenom predmetu Ustavni sud je ocjenjivao ustavnost Zakona o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriju Republike Srpske i pod zabranom je raspolaganja, te je zaključio da je Republika Srpska donijela pobijani Zakon protivno čl. I/1., III/3.(b) i IV/4.(e) Ustava BiH jer se radi o isključivoj nadležnosti BiH u reguliranju pitanja imovine iz spornog članka 2. pobijanog Zakona, da je iz tih razloga pobijani Zakon protuustavan i da cjelokupan zakon ne može ostati na pravnoj snazi (*op. cit. U 1/11*, točka 86.).

31. Ustavni sud zapaža da zahtjev podnositelja zahtjeva pokreće pitanje predstavlja li predmetno poljoprivredno zemljište državnu imovinu čiji je titular BiH i je li u svezi s tim Republika Srpska imala ustavnu nadležnost da osporenom odredbom regulira pravo vlasništva na tom zemljištu u svoju korist. Također, imajući u vidu odgovor Narodne skupštine da se osporena odredba isključivo odnosi na poljoprivredno zemljište koje su koristila nekadašnja državna poduzeća, a koje kao prirodno bogatstvo i dobro u općoj uporabi nije moglo biti predmet

privatizacije koju je provodila Republika Srpska u skladu sa Zakonom o privatizaciji državnog kapitala u poduzećima, odnosno da joj je člankom 8. Zakona dana nadležnost za donošenje osporene odredbe, Ustavni sud zapaža da konkretni predmet pokreće i pitanje ima li Republika Srpska nadležnost za donošenje osporene odredbe prema odredbama Zakona o privatizaciji državnog kapitala u poduzećima.

32. U svezi s istaknutim prigovorom Narodne skupštine da se u konkretnom slučaju radi o privatizaciji imovine nekadašnjih državnih poduzeća koju je provodila Republika Srpska, Ustavni sud zapaža da je Okvirnim zakonom o privatizaciji državnih poduzeća i banaka nesporno priznato pravo entitetima da privatiziraju poduzeća smještena na njihovom teritoriju. Međutim, Ustavni sud zapaža da je također nesporno da predmetno poljoprivredno zemljište nije bilo upisano u bilo kakvim javnim evidencijama kao imovina poduzeća (poljoprivrednih zadruga, kombinata i sl.) koja bi kao takva mogla biti predmet privatizacije. Naprotiv, predmetno zemljište je evidentirano kao općenarodna imovina, društveno, odnosno državno vlasništvo s pravom korištenja i upravljanja, odnosno kao takvo predstavljalo je imovinu tadašnje države (SRBiH). Navedeno potvrđuju i odredbe Zakona o početnoj bilanci stanja u postupku privatizacije državnog kapitala u poduzećima („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 24/98) kojima je propisano da se u početnoj bilanci stanja poduzeća koje je predmet privatizacije iskazuje vrijednost imovine, potraživanja, obveza i kapitala poduzeća prema knjigovodstvenoj vrijednosti i u konvertibilnim markama (čl. 2. i 4.). Stoga, Ustavni sud smatra da Narodna skupština ne može crpiti svoju nadležnost da regulira status predmetnog zemljišta na temelju Zakona o privatizaciji državnog kapitala u poduzećima budući da predmetno zemljište nesporno nije bilo (knjigovodstvena) imovina poduzeća, čiju je privatizaciju provodila Republika Srpska. Također, imajući u vidu da se prema članku 8. navedenog Zakona poljoprivredno zemljište smatra prirodnim bogatstvom i javnim dobrom koje ne može biti predmet privatizacije prema navedenom Zakonu, te da će se status poljoprivrednog zemljišta utvrditi posebnim zakonom, Ustavni sud zaključuje da su neutemeljeni navodi Narodne skupštine da joj je Zakonom o privatizaciji državnog kapitala u poduzećima dana nadležnost da privatizira, odnosno utvrdi svojim vlasništvom predmetno poljoprivredno zemljište. Također, u odnosu na navode Narodne skupštine da predmetno zemljište nije obuhvaćeno Završnim izvješćem o popisu državne imovine Ureda visokog predstavnika iz prosinca 2009. godine, Ustavni sud zapaža da u konkretnom predmetu nije od utjecaja na odluku činjenica je li poljoprivredno zemljište evidentirano kao državno ili ne (misli se na popis iz prosinca 2009.

godine) kada je nesporno da se radi o zemljištu koje je upisano kao općenarodna imovina, društveno, odnosno državno vlasništvo s pravima koja iz takvog vlasništva proizlaze.

33. Glede pozivanja Narodne skupštine na praksu Ustavnog suda u predmetima br. AP 2108/14, AP 4731/14 i AP 2184/16 (u kojima je apelant „Ratar“ a.d. Prnjavor) Ustavni sud ističe da se u navedenim predmetima u okvirima svoje apelacijske nadležnosti bavio pitanjima navodnih povreda ustavnih prava apelanta „Ratar“ a.d. Prnjavor (pravo na pravično suđenje, pravo na imovinu, pravo na zabranu diskriminacije) u postupku pred redovnim sudovima, odnosno da u tim predmetima nije „potvrđivao da poljoprivredno zemljište nije bilo predmet privatizacije i da je vlasništvo Republike Srpske“.
34. Polazeći od navoda podnosioca zahtjeva, Ustavni sud kao sljedeće pitanje treba ispitati predstavlja li predmetno poljoprivredno zemljište državnu imovinu BiH i je li u svezi s tim Republika Srpska imala ustavnu nadležnost da osporenim odredbom regulira pravo vlasništva na tom zemljištu.
35. Određujući pojam državne imovine Ustavni sud je u citiranoj odluci utvrdio: „Ona obuhvaća, s jedne strane, pokretne i nepokretne stvari koje su u rukama javne vlasti i koje joj služe radi vršenja te vlasti, s druge strane, ona može obuhvatiti 'javno dobro' [...]. Ono, po svojoj prirodi, prioritarno služi svim ljudima u državi“ (*op. cit. U 1/11, točka 62.*).
36. Ustavni sud zapaža da je predmetnim Zakonom o poljoprivrednom zemljištu određeno da poljoprivredno zemljište predstavlja prirodno bogatstvo i dobro od općeg interesa koje se koristi za poljoprivrednu proizvodnju i ne može se koristiti u druge svrhe osim u slučajevima i pod uvjetima utvrđenim tim Zakonom.
37. Nadalje, Ustavni sud zapaža da je pravni režim poljoprivrednog zemljišta i u prethodnim pravnim sustavima Bosne i Hercegovine (SRBiH, RBiH) bio određen na sličan način, kao javno dobro o kojem odlučuje država. Tako je Ustav SRBiH (članak 92.) propisao da dobra od općeg interesa u koja, pored ostalog, spadaju zemljište, šume, vode i druga prirodna bogatstva uživaju kao dobra od općeg interesa posebnu zaštitu i koriste se pod uvjetima i na način propisan zakonom. Međutim, osim što je definirano kao javno dobro od općeg interesa, poljoprivredno zemljište također služi i kao sredstvo rada u poljoprivrednoj proizvodnji koja je od općeg značaja. U svezi s tim, Ustavni sud ističe da je u pravnom sustavu SRBiH poljoprivredno zemljište imalo status općenarodne imovine, odnosno kasnije društvenog vlasništva koje je u sebi sadržavalo prava upravljanja, korištenja i raspolaganja. Tako su Zakonom (SFRJ) o poljoprivrednom zemljišnom fondu općenarodne imovine i dodjeljivanju zemlje



poljoprivrednim organizacijama iz 1953. godine po prvi put pravom korištenja bila obuhvaćena sredstva za rad poput poljoprivrednog zemljišta. Imajući u vidu postojanje pravnog kontinuiteta države BiH prema članku I/1. Ustava BiH, Ustavni sud zapaža da iz navedenog proizlazi da je i u prethodnim pravnim sustavima (SRBiH) zemljište općenito, uključujući i poljoprivredno zemljište, predstavljalo javno, odnosno državno vlasništvo.

38. U odgovoru na pitanje predstavlja li predmetno poljoprivredno zemljište dio državne imovine čiji je titular BiH, Ustavni sud, polazeći od članka I/1. Ustava BiH (kontinuitet države), zaključaka iz Odluke broj U 1/11 (*op. cit. U 1/11*, toč. 71. i 72.), zaključuje da je Bosna i Hercegovina titular imovine svojih pravnih prednika, odnosno da predmetno poljoprivredno zemljište predstavlja dio državne imovine čiji je titular BiH.
39. Iz osporene odredbe proizlazi da je Republika Srpska utvrdila da stupanjem na snagu izmjena i dopuna Zakona o poljoprivrednom zemljištu predmetno poljoprivredno zemljište po sili zakona postaje vlasništvo i posjed Republike Srpske, te je st. 3., 4. i 5. propisala postupak upisa vlasništva. Ustavni sud zapaža da je osporenim odredbom Republika Srpska regulirala postupak upisa vlasništva u svoju korist na imovini za koju je Ustavni sud utvrdio da predstavlja državnu imovinu. Prema osporenoj odredbi, predmetno poljoprivredno zemljište postaje „vlasništvo” Republike Srpske.
40. Sljedeće pitanje na koje Ustavni sud treba odgovoriti jeste je li Republika Srpska imala ustavnu nadležnost da regulira pravni status predmetnog poljoprivrednog zemljišta kao svoje vlasništvo. U navedenom predmetu broj U 1/11 Ustavni sud je zaključio: „U smislu članka I/1. Ustava BiH, BiH ima pravo nastaviti regulirati 'državnu imovinu' čiji je ona titular, znači sva pitanja koja su povezana s pojmom 'državne imovine' kako u građanskopravnom tako i u javnopravnom smislu. Ovakav zaključak je jedini mogući logički i materijalni sadržaj pojma 'identiteta i kontinuiteta' iz citirane odredbe. Dalje, Ustavni sud ponavlja kako je, iako svaka razina vlasti uživa ustavnu autonomiju, entitetska ustavna nadležnost podređena obvezi da mora biti u skladu sa Ustavom BiH i 'odlukama institucija BiH'. To jasno proizlazi iz odredbi članka III/3.(b) Ustava BiH. Osim toga, pravo države BiH da regulira pitanje državne imovine proizlazi i iz odredbe članka IV/4.(e) Ustava BiH. Naime, ako se imaju u vidu prethodni zaključci, prvenstveno da država BiH ima pravo nastaviti regulirati državnu imovinu, odnosno da je titular državne imovine, a da odredbe članka IV/4.(e) Ustava BiH propisuju nadležnost Parlamentarne skupštine u ostalim pitanjima koja su potrebna za provedbu dužnosti države, a da državna imovina reflektira državnost, suverenitet i teritorijalni integritet BiH, nedvojbeno je da navedena odredba daje ovlasti državi BiH, odnosno Parlamentarnoj skupštini da regulira pitanje državne imovine.

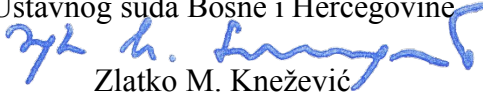


Prema tome, ovdje se radi o isključivoj nadležnosti BiH koja proizlazi iz čl. I/1., III/3.(b) i IV/4.(e) Ustava BiH“ (*op. cit. U 1/11*, točka 80.).

41. Glede zaključaka i pravnih shvaćanja navedenih u citiranoj Odluci broj U 1/11 koji obvezuju Ustavni sud u konkretnom slučaju Ustavni sud ukazuje da je u svojoj praksi utvrdio da se „obveznost i izvršnost odluka Ustavnog suda ne odnose samo na izreku te odluke, već i na pravno shvaćanje i pravne ocjene o tome koje je ustavno pravo povrijeđeno i na koji način” (vidi rješenja Ustavnog suda br. *AP 289/03* i *AP 854/04* od 1. lipnja 2006. godine, točka 8. i, *mutatis mutandis*, odluke o dopustivosti i meritumu br. *AP 2578/15* od 12. siječnja 2016. godine, točka 84. i *AP 699/15* od 9. srpnja 2015. godine, točka 61.). Iako je navedena praksa utemeljena na članku 62. stavak (4) Pravila Ustavnog suda koji se odnosi na djelovanje odluka o apelaciji, Ustavni sud smatra da se ista praksa odnosi i na odluke koje su donesene na temelju članka VI/3.(a) i (c) Ustava Bosne i Hercegovine (Ustavni sud, Rješenje broj *U 3/13* od 30. rujna 2016. godine, točka 11.).
42. Ustavni sud zapaža da je na pravnoj snazi Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom koji je donio Visoki predstavnik u BiH, te da je člankom 4. Zakona propisano da zabrana raspolaganja državnom imovinom ostaje na snazi do stupanja na snagu zakona kojim se uređuje provođenje kriterija koji će se primjenjivati za utvrđivanje imovine koja je u vlasništvu BiH, Federacije BiH, Republike Srpske i Distrikta Brčko BiH i utvrđuju prava vlasništva i upravljanja državnom imovinom ili dok Visoki predstavnik ne odluči drugačije. Nadalje, Ustavni sud zapaža da je u Odluci broj U 1/11 konstatirano da postoji istinska nužnost, a i pozitivna obveza, da BiH navedeno pitanje riješi što je prije moguće (*op. cit. U 1/11*, točka 84.). Činjenica da zakon o državnoj imovini još uvijek nije donesen ne znači, prema ocjeni Ustavnog suda, da entiteti svojim zakonima mogu regulirati pitanje vlasništva na državnoj imovini koja još uvijek nije definirana na razini BiH. Ustavni sud, također, ponavlja da odluka u ovom predmetu ne prejudicira pitanje budućeg zakonskog reguliranja pitanja državne imovine, pa tako i poljoprivrednog zemljišta od strane BiH, Republike Srpske, Federacije BiH i Distrikta Brčko BiH.
43. Imajući u vidu odredbe članka I/1., članka III/3.(b) i članka IV/4.(e) Ustava BiH kojima je utvrđen pravni kontinuitet države BiH, da je shodno tome država Bosna i Hercegovina titular imovine pravnih prethodnika, da BiH ima isključivo pravo nastaviti regulirati državnu imovinu čiji je ona titular, Ustavni sud zaključuje da osporena odredba koja je propisala da predmetno poljoprivredno zemljište po sili zakona postaje vlasništvo i posjed Republike Srpske nije u suglasnosti sa člankom I/1., člankom III/3.(b) i člankom IV/4.(e) Ustava Bosne i Hercegovine.

## VII. Zaključak

44. Ustavni sud zaključuje da je osporena odredba, kojom je propisano da predmetno poljoprivredno zemljište koje je po svojoj prirodi javno dobro, odnosno državno vlasništvo, po sili zakona postaje vlasništvo i posjed Republike Srpske, protivna članku I/1., članku III/3.(b) i članku IV/4.(e) Ustava BiH jer se radi o isključivoj nadležnosti BiH u reguliranju pitanja državne imovine.
45. Na temelju članka 59. st. (1) i (2) i članka 61. st. (2) i (3) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.
46. S obzirom na odluku Ustavnog suda u ovom predmetu, nije neophodno posebno razmatrati prijedlog podnositelja zahtjeva za donošenje privremene mjere.
47. U smislu članka 43. Pravila Ustavnog suda, predsjednik Zlatko M. Knežević i sudac Miodrag Simović su dali izjavu o neslaganju s odlukom većine.
48. Prema članku VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obvezujuće.

Predsjednik  
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine  
  
Zlatko M. Knežević