

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у предмету број **У 8/19**, рјешавајући захтјев **седам делегата Вијећа народа Републике Српске**, на основу члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине, члана 57 став (2) тачка б), члана 59 ст. (1) и (2) и члана 61 ст. (2) и (3) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 94/14), у саставу:

Златко М. Кнежевић, предсједник

Мато Тадић, потпредсједник

Мирсад Ћеман, потпредсједник

Маргарита Цаца Николовска, потпредсједница

Tudor Pantiru, судија

Валерија Галић, судија

Миодраг Симовић, судија

Сеада Палаврић, судија

Giovanni Grasso, судија

на сједници одржаној 6. фебруара 2020. године донио је

## ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ

Одлучујући о захтјеву **седам делегата Вијећа народа Републике Српске** за оцјену уставности члана 53 Закона о пољопривредном земљишту Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 93/06, 86/07, 14/10, 5/12 и 58/19),

утврђује се да члан 53 Закона о пољопривредном земљишту Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 93/06, 86/07, 14/10, 5/12 и 58/19) није у сагласности са чланом I/1, чланом III/3б) и чланом IV/4е) Устава Босне и Херцеговине.

У складу са чланом 61 став (2) Устава Босне и Херцеговине укида се члан 53 Закона о пољопривредном земљишту Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 93/06, 86/07, 14/10, 5/12 и 58/19).

Укинути члан 53 Закона о пољопривредном земљишту Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 93/06, 86/07, 14/10, 5/12 и 58/19), у складу са чланом 61 став (3)

Правила Уставног суда, престаје да важи наредног дана од дана објављивања одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине”.

Одлуку објавити у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине”, „Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине”, „Службеном гласнику Републике Српске” и у „Службеном гласнику Дистрикта Брчко Босне и Херцеговине“.

## **ОБРАЗЛОЖЕЊЕ**

### **I. Увод**

1. Седам делегата Вијећа народа Републике Српске (у даљњем тексту: подносиоци захтјева) поднијело је 24. октобра 2019. године Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) захтјев за оцјену уставности члана 53 Закона о пољопривредном земљишту Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 93/06, 86/07, 14/10, 5/12 и 58/19; у даљњем тексту: оспорена одредба). Истовремено су подносиоци захтјева затражили да Уставни суд донесе одлуку о привременој мјери којом би забранио примјену оспорене одредбе до доношења коначне одлуке Уставног суда о наведеном захтјеву.

### **II. Поступак пред Уставним судом**

2. На основу члана 23 Правила Уставног суда, од Народне скупштине Републике Српске (у даљњем тексту: Народна скупштина) затражено је 29. октобра 2019. године да достави одговор на захтјев.
3. Народна скупштина је одговор доставила 2. децембра 2019. године.

### **III. Захтјев**

#### **а) Наводи из захтјева**

4. Подносиоци захтјева сматрају да је оспорена одредба супротна члану I/1, члану III/3б) и члану IV/4е) Устава Босне и Херцеговине. Истакли су да је, и поред јасних забрана да се питање државне имовине рјешава једнострано, те јасног става Уставног суда у предмету број У 1/11 да је то питање у искључивој надлежности Босне и Херцеговине, Народна скупштина донијела оспорену одредбу посљедњим измјенама и допунама Закона о пољопривредном земљишту („Службени гласник РС“ број 58/19) којим је, како сматрају подносиоци захтјева, једнострано ријешила питање дијела државне имовине БиХ.
5. Оспореном одредбом, како је даље истакнуто, пољопривредно земљиште на територији РС које је уписано у јавним евиденцијама као општенародна имовина, без уписаног права коришћења, управљања или располагања, затим као друштвена, односно државна својина с правом коришћења, управљања или располагања у корист предузећа која су била предмет приватизације или је уписано као посјед тих предузећа или као посјед бивших друштвено-правних лица са сједиштем ван територије РС, ступањем на снагу измјена Закона, по сили закона, постаје својина и посјед РС. Оспореном одредбом је такође прописан поступак уписа права својине и посједа побројаних непокретности на РС.
6. Подносиоци захтјева су истакли да је Законом о претворби друштвене својине који је донијела РБиХ 1994. године утврђено да даном ступања на снагу тог закона РБиХ постаје носилац права својине на имовини у друштвеној својини како је прописано чланом 1 тог закона. Надаље, подносиоци захтјева су истакли да је БиХ закључила Споразум о питањима сукцесије између БиХ, Републике Хрватске, Републике Македоније, Републике Словеније и Савезне Републике Југославије (закључен у Бечу 29. јуна 2001. године, који је одлуком Предсједништва БиХ ратификован 28. новембра 2001. године). Према члану 2 Анекса А на Споразум о сукцесији „непокретна имовина бивше СФРЈ која се налази на територији бивше СФРЈ припашће државама наслједницама на чијој се територији та имовина налази“. Подносиоци захтјева сматрају да Споразум о сукцесији несумњиво показује да је држава БиХ титулар својине над непокретном имовином бивше СФРЈ која се распадом бивше СФРЈ налазила на територији БиХ. БиХ је као субјекат међународног права и потписница овог, од стране њених надлежних органа и тијела ратификованог, мултилатералног споразума (Споразума о сукцесији) дужна да исти поштује.
7. Подносиоци захтјева су се такође позвали на Закон о привременој забрани располагања државном имовином Босне и Херцеговине и на два ентитетска закона којима се забрањује располагање државном имовином на подручју Федерације БиХ, односно РС, а које је својом одлуком прогласио Високи представник у БиХ. Наведени закони су, како је

истакнуто, још увијек на снази с обзиром на то да није донесен закон о државној имовини на нивоу БиХ. Даље је наведено да је чланом 1 ст. (1) и (2) Закона о привременој забрани располагања државном имовином БиХ утврђено која се непокретна имовина сматра државном имовином БиХ. Такође су навели да је Уставни суд у Одлуци број У 1/11 сматрао да је „Високи представник донио адекватне законе о привременој забрани располагања државном имовином“ како би помогао процес доношења закона на државном и нижим нивоима о правима својине, управљања и другим питањима повезаним с државном имовином.

8. Надаље, подносиоци захтјева су истакли да власти БиХ нису донијеле закон којим би се регулисало питање државне имовине, али да је то питање дјелимично покушао да регулише законодавац у ентитету РС доносећи спорне измјене и допуне Закона о пољопривредном земљишту Републике Српске. Навели су да континуитет државе БиХ, како је прописан чланом I/1 Устава БиХ, у конкретном случају подразумијева континуитет права државе БиХ да регулише питање државне имовине која јој је припадала по основу права располагања, управљања или коришћења. Под том имовином, како сматрају подносиоци захтјева, свакако се може сматрати пољопривредно земљиште које Закон о пољопривредном земљишту Републике Српске проглашава општим добром у својини и посједу РС. Наведена имовина представља дио имовине која је Споразумом о сукцесији додијељена држави БиХ, а за коју је Уставни суд својом Одлуком број У 1/11 утврдио да „може бити предметом располагања, прије свега, законима на нивоу БиХ“. Стога, како су истакли подносиоци захтјева, једнострано рјешење које је успостављено оспореном одредбом представља кршење члана I/1 Устава БиХ.
9. Истакнуто је да Споразум о сукцесији (чл. 1 и 2 Анекса А) несумњиво показује да је држава БиХ титулар својине над државном имовином. Раније је Уставни суд у Одлуци број У 1/11 дефинисао појам „државне имовине“, те је утврдио да она, по својој природи, приоритетно служи свим људима у држави и представља одраз државности, суверенитета и територијалног интегритета БиХ. Према мишљењу подносилаца захтјева, и поред тога што је очито да пољопривредно земљиште из оспореног члана представља дио државне имовине који је Споразумом о сукцесији постао имовина државе БиХ, оспореном одредбом је прописано да по сили закона постаје опште добро у својини и посједу Републике Српске. На овај начин је држави БиХ одузето право да извршава своје међународне обавезе прописане чланом III/3б) Устава БиХ, што оспорену одредбу чини неодрживом. Питање пољопривредног земљишта, према мишљењу подносилаца захтјева,

најприје би требало регулисати законом на нивоу БиХ, којим би се јасно позиционирала надлежност ентитета, придржавајући се Устава БиХ и „одлука институција БиХ“ и хармонизовало поступање надлежних тијела унутар БиХ.

10. Подносиоци захтјева су навели да оспорена одредба такође крши члан IV/4е) Устава БиХ којим се Парламентарној скупштини БиХ даје надлежност у осталим питањима која су потребна за спровођење дужности државе. Навели су да је државна имовина питање у искључивој надлежности државе БиХ и њених органа, што се може видјети из низа закона које је својом одлуком прогласио Високи представник у БиХ: Закон о привременој забрани располагања државном имовином БиХ, те два ентитетска закона којима се забрањује располагање државном имовином на подручју Федерације БиХ, односно РС.
11. Подносиоци захтјева су предложили да Уставни суд усвоји захтјев за оцјену уставности, утврди да оспорена одредба није у сагласности са чл. I/1, III/3б), те чланом IV/4е) Устава Босне и Херцеговине, те да у складу са чланом 61 ст. (2) и (3) Правила Уставног суда оспорена одредба престаје да важи наредног дана од дана објављивање одлуке у „Службеном гласнику БиХ“.

#### **б) Одговор на захтјев**

12. Народна скупштина је у одговору на захтјев, прије свега, оспорила овлашћење подносиоцима захтјева за покретање поступка у смислу члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине јер Вијеће народа РС не представља један посебан дом Народне скупштине РС, а што произлази из члана 69 став 2 Устава РС. Стога је јасно да Вијеће народа које посједује рестриктивну надлежност представља једно посебно тијело за заштиту виталног националног интереса било којег од конститутивних народа, а не други дом Народне скупштине РС.
13. Према мишљењу Народне скупштине РС, наведени захтјев није основан, те га стога Уставни суд треба одбити, као и захтјев за доношење привремене мјере. У прилог наведеном је истакнуто да је Амандманом XXXII на члан 68 тачка 6 Устава Републике Српске прописано да Република, између осталог, уређује и обезбјеђује својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине, док је тачком 8 истог члана прописано да Република уређује основне циљеве и правце привредног, научног, технолошког, демографског и социјалног развоја, развоја пољопривреде и села итд. Даље је истакнуто да из наведених одредби Устава Републике Српске, а које су и уставни основ за доношење предметног закона, јасно произлази да Република Српска има надлежност за

доношење Закона о пољопривредном земљишту, односно има надлежност да регулише сва питања која су од значаја за пољопривредно земљиште као добро од општег интереса, па и питање својине на пољопривредном земљишту.

14. Наводи подносилаца захтјева да су оспореном одредбом повријеђени чл. I/1, III/3б) и IV/4е) Устава БиХ су, према мишљењу Народне скупштине, без основа. У односу на члан I/1 Устава БиХ Народна скупштина је истакла да се наведеним чланом прописује стриктно континуитет међународно-правног субјективитета БиХ, који за посљедицу нема правни континуитет имовине, односно континуитет својине над пољопривредним земљиштем. Дио наведене одредбе „са унутрашњом структуром модификованом овим Уставом“, заправо значи да правни континуитет не искључује унутрашњу структуру која је модификована и дефинисана Уставом БиХ.
15. У односу на члан III/3б) Устава БиХ којим је прописано да ће се ентитети и све њихове административне јединице у потпуности придржавати тог устава којим се стављају ван снаге законске одредбе БиХ и уставне и законске одредбе ентитета које му нису сагласне, као и одлука институција БиХ, супротно наводима подносилаца захтјева да се оспореном одредбом крши наведена одредба Устава БиХ, Народна скупштина сматра да је оспорена одредба донесена на основу овлашћења које је садржано у Уставу Републике Српске који је у сагласности са Уставом БиХ. Истакнуто је да Устав Републике Српске у Амандману XXXII на члан 68 тачка 6 даје овлашћење Републици да уређује и обезбјеђује својинске односе, те да врши заштиту свих облика својине. Оспорена одредба, према мишљењу Народне скупштине, произлази и из Устава БиХ који у члану III/1 таксативно набраја питања која су у надлежности институција БиХ истовремено прописујући у члану III/3а) да све владине функције и овлашћења која нису овим уставом изричито повјерена институцијама БиХ припадају ентитетима.
16. Према мишљењу Народне скупштине, нису основани ни наводи да је оспореном одредбом повријеђен и члан IV/4е) Устава БиХ према којем је Парламентарна скупштина БиХ надлежна за остала питања која су потребна да се спроведу њене дужности или која су јој додијељена заједничким споразумом ентитета. Супротно наводима подносилаца захтјева, Народна скупштина сматра да се приликом тумачења наведене одредбе она мора довести у везу са чланом III/1 којим се набрајају питања која су у надлежности институција БиХ и међу која не спадају питања која се тичу својине на пољопривредном земљишту.

17. У одговору је такође истакнуто да је Канцеларија високог представника у БиХ 2010. године донијела Одлуку о попису државне имовине унутар и ван БиХ с циљем пружања помоћи органима БиХ у изради пописа државне имовине прикупљањем података о непокретној имовини која спада у предметну имовину утврђену у Одлуци о формирању Радне групе за попис имовине Савјета министара БиХ од 9. априла 2009. године. У складу с наведеним, Канцеларија високог представника у БиХ је 2010. године сачинила „Завршни извјештај о попису државне имовине – Анекс А“, којим је извршен попис државне имовине у БиХ, а којим није утврђено пољопривредно земљиште као државна имовина у БиХ, које је предмет регулисања оспореном одредбом. Истакнуто је да се оспорена одредба искључиво односи на пољопривредно земљиште које су користила некадашња државна предузећа која су била предмет приватизације коју је спроводила Република Српска у складу са Законом о приватизацији државног капитала у предузећима. Будући да је чланом 8 наведеног закона прописано да предмет приватизације не могу бити природна богатства, добра у општој употреби, објекти од општег културног значаја који су предузећу дати на коришћење, јасно је да пољопривредно земљиште које је предмет регулисања оспорене одредбе и које се користило искључиво за обављање пољопривредне производње није могло бити предмет приватизације, а које истовремено није пописано као државна имовина БиХ од стране Канцеларије високог представника у БиХ.
18. Остали наводи подносилаца захтјева којима се врши позивање на Споразум о питањима сукцесије између бивших југословенских република, према мишљењу Народне скупштине, беспредметни су и ни на који начин не могу бити од значаја за утврђивање уставности оспорене одредбе.
19. Народна скупштина се позвала и на праксу Уставног суда у предметима бр.: АП 2108/14 од 7. марта 2017. године, АП 4731/14 од 19. априла 2017. године и АП 2184/16 од 11. октобра 2018. године. Према мишљењу Народне скупштине, Уставни суд је у тим предметима потврдио одлуке Окружног суда и Врховног суда Републике Српске којима је утврђено да пољопривредним земљиштем, које је у земљишно-књижним евиденцијама и другим јавним регистрима уписано као државна својина, управља и располаже Република Српска.
20. Имајући у виду наведено, Народна скупштина сматра да оспореном одредбом нису повријеђене одредбе чл. I/1, III/3б), IV/4е) Устава БиХ, због чега предлаже да Уставни суд



предметни захтјев одбије, односно да утврди да не постоји повреда у смислу надлежности Уставног суда из члана VI/3а) Устава, тј. да је оспорена одредба у складу са Уставом БиХ.

#### **IV. Релевантни прописи**

21. **Устав Босне и Херцеговине** у релевантном дијелу гласи:

##### *Члан I/1*

##### *1. Континуитет*

*Република Босна и Херцеговина, чије је званично име од сада "Босна и Херцеговина", наставља своје правно постојање по међународном праву као држава, са унутрашњом структуром модификованом овим Уставом и са постојећим међународно признатим границама. [...]*

##### *Члан III/3б)*

*б) Ентитети и њихове ниже јединице у потпуности ће поштовати овај Устав, којим се стављају ван снаге одредбе закона Босне и Херцеговине и одредбе устава и закона ентитета које су у супротности с њим, као и одлуке институција Босне и Херцеговине. Општи принципи међународног права представљају интегрални дио правног поретка Босне и Херцеговине и ентитета.*

##### *Члан IV/4е)*

*Парламентарна скупштина је надлежна за:*

*[...]*

*е) Друга питања потребна за извршавање њезиних дужности или оних обавеза које су јој узајамним споразумом додијелили ентитети.*

22. **Закон о пољопривредном земљишту** („Службени гласник Републике Српске“ бр. 93/06, 86/07, 14/10, 5/12 и 58/19). За потребе ове одлуке користи се неслужбени пречишћени текст сачињен у Уставном суду БиХ који гласи:

##### *Члан 1.*

*(1) Овим законом уређује се: планирање, заштита, уређење, коришћење и располагање пољопривредним земљиштем, као и друга питања од значаја за пољопривредно земљиште као добро од општег интереса.*

(2) Пољопривредно земљиште као природно богатство и добро од општег интереса користи се за пољопривредну производњу и не може се користити у друге сврхе, осим у случајевима и под условима утврђеним овим законом.

## VI – РАСПОЛАГАЊЕ ПОЉОПРИВРЕДНИМ ЗЕМЉИШТЕМ

### Члан 53.

(1) Пољопривредно земљиште на територији Републике уписано у јавним евиденцијама као општенародна имовина, без уписаног права коришћења, управљања или располагања, друштвена, односно државна својина са правом коришћења, управљања или располагања у корист предузећа која су била предмет приватизације или је уписано као посјед тих предузећа, ступањем на снагу овог закона, по сили закона, постаје својина и посјед Републике.

(2) Пољопривредно земљиште на територији Републике уписано у јавним евиденцијама као општенародна имовина, без уписаног права коришћења, управљања или располагања, друштвена, односно државна својина са правом коришћења, управљања или располагања или као посјед бивших друштвено-правних лица са сједиштем ван територије Републике, ступањем на снагу овог закона, по сили закона, постаје својина и посјед Републике.

(3) Орган управе надлежан за вођење јавних евиденција о непокретностима уписује право својине и посједа на непокретностима из ст. 1. и 2. овог члана на захтјев Правобранилаштва Републике Српске.

(4) На непокретностима из ст. 1. и 2. овог члана за које не постоји власничка евиденција, а уписане су као посјед бивших друштвено-правних лица или су уписане у катастар као посјед физичких или правних лица без ваљаног правног основа, утврђује се право својине и посједа у корист Републике.

(5) На захтјев Правобранилаштва Републике Српске, орган управе надлежан за имовинско-правне послове спроводи поступак и доноси рјешење о утврђивању права из става 4. овог члана.

23. **Закон о привременој забрани располагања државном имовином Босне и Херцеговине** („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 18/05, 29/06, 85/06, 32/07, 41/07, 74/07, 99/07 и 58/08). За потребе ове одлуке користи се неслужбени пречишћени текст сачињен у Уставном суду БиХ који гласи:

*Члан 1.*

*Овим законом се забрањује располагање државном имовином.*

*У смислу ове одлуке, под државном имовином подразумева се:*

*1. непокретна имовина која припада држави Босни и Херцеговини (као међународно признатој држави) на основу међународног Споразума о питањима сукцесије, који су 29. јуна 2001. год. потписале државе Босна и Херцеговина, Хрватска, Бивша Југословенска Република Македонија, Словенија и Савезна Република Југославија, која се, на дан доношења овог закона, сматра власништвом или посједом Босне и Херцеговине или друге јавне организације Босне и Херцеговине; и*

*2. непокретна имовина на којој је право располагања и управљања имала бивша Социјалистичка Република Босна и Херцеговина до 31. децембра 1991. год, а која се на дан доношења овог закона сматра власништвом или посједом Босне и Херцеговине или јавне организације или органа Босне и Херцеговине и било које административне јединице Босне и Херцеговине.*

*У смислу овог закона, под располагањем наведене имовине сматра се директни или индиректни пренос власништва.*

*Члан 4.*

*Привремена забрана располагања државном имовином у складу са овим законом остаје на снази до ступања на снагу закона којим се уређује провођење критерија који ће да се примјењује за утврђивање имовине која је у власништву Босне и Херцеговине, Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске и Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине, и утврђују права власништва и управљања државном имовином, који ће се донијети на препоруке Комисије, односно до потврђивања прихватљивог и одрживог рјешења питања расподјеле државне имовине између државе и других*

*нивоа власти од стране Управног одбора Савјета за имплементацију мира, или док високи представник другачије не одлучи.*

**24. У Оквирном закону о приватизацији предузећа и банака у Босни и Херцеговини** („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 14/98, 12/99, 14/00, 16/02 и 88/05 – исправка) релевантне одредбе гласе:

*Члан 2.*

*Област деловања закона*

*1. У складу са ГФАП овај закон изричито признаје право ентитета да приватизују предузећа и банке смештене на њиховој територији који нису у приватном власништву.*

*[...]*

**25. Закон о приватизацији државног капитала у предузећима** („Службени гласник Републике Српске“ бр. 51/06, 1/07, 53/07, 41/08, 58/09, 79/11 и 28/13). За потребе ове одлуке користи се неслужбени пречишћени текст сачињен у Уставном суду БиХ који гласи:

*Члан 1.*

*Овим законом уређују се услови и поступак за продају и преношење државног капитала у предузећима, који је у својини Републике Српске (у даљем тексту: државни капитал), у својину домаћих и страних физичких и правних лица [...].*

*Члан 4.*

*Предмет приватизације су акције и удјели, као и државни капитал у предузећима која се до дана ступања на снагу овог закона нису конституисала у складу са Законом о предузећима, односно Законом о јавним предузећима.*

*Члан 8.*

*(1) Предмет приватизације на основу овог закона не могу бити природна богатства, добра у општој употреби, објекти од општег културног и историјског значаја, која су предузећу дата на коришћење.*

*(2) Статус грађевинског и пољопривредног земљишта утврђује се посебним законима.*

*Члан 8а. став (1)*

*(1) На основу евиденције о извршеној приватизацији државног капитала у предузећима по одредбама Закона о приватизацији државног капитала у предузећима ("Службени гласник Републике Српске", бр. 24/98, 62/02, 38/03 и 109/05) и одредбама Оквирног закона о приватизацији предузећа и банака у Босни и Херцеговини ("Службени гласник Босне и Херцеговине", број 14/98), Инвестиционо-развојна банка Републике Српске а. д. Бања Лука, по захтјеву предузећа, издаје увјерење у којем се означавају непокретности, онако како су у почетном билансу стања (програм приватизације) означене и исказане у имовини предузећа које је било предмет извршене приватизације.*

*[...].*

## **V. Допустивост**

26. При испитивању допустивости захтјева Уставни суд је пошао од одредби члана VI/3а) Устава Босне Херцеговине.

27. Члан VI/3а) Устава Босне и Херцеговине гласи:

*а) Уставни суд има искључиву надлежност да одлучује у споровима који по овом Уставу настају између ентитета, или између Босне и Херцеговине и једног или оба ентитета, или између институција Босне и Херцеговине, укључујући, али се не ограничавајући само на то:*

*- Да ли је одлука неког ентитета да успостави специјални паралелни однос са неком од сусједних држава сагласна овом Уставу, укључујући и одредбе које се односе на суверенитет и територијални интегритет Босне и Херцеговине.*

*- Да ли је неки члан устава или закона ентитета у сагласности са овим Уставом.*

*Спорове могу покретати само чланови Предсједништва, предсједавајући Министарског савјета, предсједавајући или замјеник предсједавајућег било*

*којег вијећа Парламентарне скупштине, једна четвртина чланова било којег вијећа Парламентарне скупштине или једна четвртина било ког законодавног вијећа неког ентитета.*

28. Захтјев за оцјену уставности поднијело је седам делегата Вијећа народа Републике Српске које укупно броји 28 делегата, што чини једну четвртину чланова било којег законодавног органа ентитета, што значи да је, супротно тврдњама Народне скупштине РС, захтјев поднио овлашћени субјекат у смислу члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине (види Уставни суд, Одлука о допустивости број У 7/10 од 26. новембра 2010. године, тачка 21, доступна на интернет страници Уставног суда [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)).

## **VI. Меритум**

29. Подносиоци захтјева сматрају да оспорена одредба ентитетског закона којом је регулисан правни статус предметног пољопривредног земљишта није у складу са чл. I/1, III/3б) и IV/4е) Устава Босне и Херцеговине будући да Народна скупштина нема уставни основ да регулише питање предметног дијела државне имовине која је према одредбама Устава БиХ у искључивој надлежности државе БиХ и њених органа.

30. Уставни суд истиче да се питањима државне имовине и уставне надлежности за њено регулисање бавио у својој Одлуци број У 1/11 (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број У 1/11 од 13. јула 2012. године, доступна на интернет страници Уставног суда [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)). У наведеном предмету Уставни суд је оцјењивао уставност Закона о статусу државне имовине која се налази на територији Републике Српске и под забраном је располагања, те је закључио да је Република Српска донијела побијани закон противно чл. I/1, III/3б) и IV/4е) Устава БиХ јер се ради о искључивој надлежности БиХ у регулисању питања имовине из спорног члана 2 побијаног закона, да је из тих разлога побијани закон противустанован и да цјелокупан закон не може да остане на правној снази (*op. cit.* У 1/11, тачка 86).

31. Уставни суд запажа да захтјев подносилаца захтјева покреће питање да ли предметно пољопривредно земљиште представља државну имовину чији је титулар БиХ и да ли је у вези с тим Република Српска имала уставну надлежност да оспореном одредбом регулише право својине на том земљишту у своју корист. Такође, имајући у виду одговор Народне скупштине да се оспорена одредба искључиво односи на пољопривредно земљиште које су користила некадашња државна предузећа, а које као природно богатство и добро у општој употреби није могло бити предмет приватизације коју је

спроводила Република Српска у складу са Законом о приватизацији државног капитала у предузећима, односно да јој је чланом 8 Закона дата надлежност за доношење оспорене одредбе, Уставни суд запажа да конкретни предмет покреће и питање да ли Република Српска има надлежност за доношење оспорене одредбе према одредбама Закона о приватизацији државног капитала у предузећима.

32. У вези с истакнутим приговором Народне скупштине да се у конкретном случају ради о приватизацији имовине некадашњих државних предузећа коју је спроводила Република Српска, Уставни суд запажа да је Оквирним законом о приватизацији државних предузећа и банака неспорно признато право ентитетима да приватизују предузећа смјештена на њиховој територији. Међутим, Уставни суд запажа да је такође неспорно да предметно пољопривредно земљиште није било уписано у било каквим јавним евиденцијама као имовина предузећа (пољопривредних задруга, комбината и сл.) која би као таква могла бити предмет приватизације. Напротив, предметно земљиште је евидентирано као општенародна имовина, друштвена, односно државна својина с правом коришћења и управљања, односно као такво представљало је имовину тадашње државе (СРБиХ). Наведено потврђују и одредбе Закона о почетном билансу стања у поступку приватизације државног капитала у предузећима („Службени гласник Републике Српске“ број 24/98) којима је прописано да се у почетном билансу стања предузећа које је предмет приватизације исказује вриједност имовине, потраживања, обавеза и капитала предузећа према књиговодственој вриједности и у конвертибилним маркама (чл. 2 и 4). Стога, Уставни суд сматра да Народна скупштина не може црпити своју надлежност да регулише статус предметног земљишта на основу Закона о приватизацији државног капитала у предузећима будући да предметно земљиште неспорно није било (књиговодствена) имовина предузећа, чију је приватизацију спроводила Република Српска. Такође, имајући у виду да се према члану 8 наведеног закона пољопривредно земљиште сматра природним богатством и јавним добром које не може бити предмет приватизације према наведеном закону, те да ће се статус пољопривредног земљишта утврдити посебним законом, Уставни суд закључује да су неосновани наводи Народне скупштине да јој је Законом о приватизацији државног капитала у предузећима дата надлежност да приватизује, односно утврди својом својином предметно пољопривредно земљиште. Такође, у односу на наводе Народне скупштине да предметно земљиште није обухваћено Завршним извјештајем о попису државне имовине Канцеларије високог представника из децембра 2009. године, Уставни суд запажа да у конкретном предмету није од утицаја на



одлуку чињеница да ли је пољопривредно земљиште евидентирано као државно или не (мисли се на попис из децембра 2009. године) када је неспорно да се ради о земљишту које је уписано као општенародна имовина, друштвена, односно државна својина с правима која из такве својине произлазе.

33. У погледу позивања Народне скупштине на праксу Уставног суда у предметима бр. АП 2108/14, АП 4731/14 и АП 2184/16 (у којима је апелант „Ратар“ а.д. Прњавор) Уставни суд истиче да се у наведеним предметима у оквирима своје апелационе надлежности бавио питањима наводних повреда уставних права апеланта „Ратар“ а.д. Прњавор (право на правично суђење, право на имовину, право на забрану дискриминације) у поступку пред редовним судовима, односно да у тим предметима није „потврђивао да пољопривредно земљиште није било предмет приватизације и да је својина Републике Српске“.
34. Полазећи од навода подносилаца захтјева, Уставни суд као сљедеће питање треба испитати да ли предметно пољопривредно земљиште представља државну имовину БиХ и да ли је у вези с тим Република Српска имала уставну надлежност да оспореном одредбом регулише право својине на том земљишту.
35. Одређујући појам државне имовине Уставни суд је у цитираној одлуци утврдио: „Она обухвата, с једне стране, покретне и непокретне ствари које су у рукама јавне власти и које јој служе ради вршења те власти, с друге стране, она може да обухвати 'јавно добро' [...]. Оно, по својој природи, приоритетно служи свим људима у држави“ (*op. cit. У 1/11*, тачка 62).
36. Уставни суд запажа да је предметним Законом о пољопривредном земљишту одређено да пољопривредно земљиште представља природно богатство и добро од општег интереса које се користи за пољопривредну производњу и не може се користити у друге сврхе осим у случајевима и под увјетима утврђеним тим законом.
37. Надаље, Уставни суд запажа да је правни режим пољопривредног земљишта и у претходним правним системима Босне и Херцеговине (СРБиХ, РБиХ) био одређен на сличан начин, као јавно добро о којем одлучује држава. Тако је Устав СРБиХ (члан 92) прописао да добра од општег интереса у која, поред осталог, спадају земљиште, шуме, воде и друга природна богатства уживају као добра од општег интереса посебну заштиту и користе се под условима и на начин прописан законом. Међутим, осим што је дефинисано као јавно добро од општег интереса, пољопривредно земљиште такође служи и као средство рада у пољопривредној производњи која је од општег значаја. У вези с тим,



Уставни суд истиче да је у правном систему СРБиХ пољопривредно земљиште имало статус општенародне имовине, односно касније друштвене својине која је у себи садржавала права управљања, коришћења и располагања. Тако су Законом (СФРЈ) о пољопривредном земљишном фонду општенародне имовине и додјеливању земље пољопривредним организацијама из 1953. године по први пут правом коришћења била обухваћена средства за рад попут пољопривредног земљишта. Имајући у виду постојање правног континуитета државе БиХ према члану I/1 Устава БиХ, Уставни суд запажа да из наведеног произлази да је и у претходним правним системима (СРБиХ) земљиште генерално, укључујући и пољопривредно земљиште, представљало јавну, односно државну својину.

38. У одговору на питање да ли предметно пољопривредно земљиште представља дио државне имовине чији је титулар БиХ, Уставни суд, полазећи од члана I/1 Устава БиХ (континуитет државе), закључака из Одлуке број У 1/11 (*op. cit. У I/II*, тач. 71 и 72), закључује да је Босна и Херцеговина титулар имовине својих правних предника, односно да предметно пољопривредно земљиште представља дио државне имовине чији је титулар БиХ.
39. Из оспорене одредбе произлази да је Република Српска утврдила да ступањем на снагу измјена и допуна Закона о пољопривредном земљишту предметно пољопривредно земљиште по сили закона постаје својина и посјед Републике Српске, те је ст. 3, 4 и 5 прописала поступак уписа својине. Уставни суд запажа да је оспореном одредбом Република Српска регулисала поступак уписа својине у своју корист на имовини за коју је Уставни суд утврдио да представља државну имовину. Према оспореној одредби, предметно пољопривредно земљиште постаје „својина” Републике Српске.
40. Сљедеће питање на које Уставни суд треба да одговори јесте да ли је Република Српска имала уставну надлежност да регулише правни статус предметног пољопривредног земљишта као своју својину. У наведеном предмету број У 1/11 Уставни суд је закључио: „У смислу члана I/1 Устава БиХ, БиХ има право да настави да регулише 'државну имовину' чији је она титулар, значи сва питања која су повезана с појмом 'државне имовине' како у грађанскоправном тако и у јавноправном смислу. Овакав закључак је једини могући логички и материјални садржај појма 'идентитета и континуитета' из цитиране одредбе. Даље, Уставни суд понавља да је, иако сваки ниво власти ужива уставну аутономију, ентитетска уставна надлежност подређена обавези да мора да буде у складу са Уставом БиХ и 'одлукама институција БиХ'. То јасно произлази из одредби

члана III/36) Устава БиХ. Осим тога, право државе БиХ да регулише питање државне имовине произлази и из одредбе члана IV/4e) Устава БиХ. Наиме, ако се имају у виду претходни закључци, првенствено да држава БиХ има право да настави да регулише државну имовину, односно да је титулар државне имовине, а да одредбе члана IV/4e) Устава БиХ прописују надлежност Парламентарне скупштине у осталим питањима која су потребна за спровођење дужности државе, а да државна имовина рефлектује државност, суверенитет и територијални интегритет БиХ, несумњиво је да наведена одредба даје овлашћења држави БиХ, односно Парламентарној скупштини да регулише питање државне имовине. Према томе, овдје се ради о искључивој надлежности БиХ која произлази из чл. I/1, III/36) и IV/4e) Устава БиХ“ (*op. cit. У 1/11*, тачка 80).

41. У погледу закључака и правних схватања наведених у цитираној Одлуци број У 1/11 који обавезују Уставни суд у конкретном случају Уставни суд указује да је у својој пракси утврдио да се „обавезност и извршност одлука Уставног суда не односе само на изреку те одлуке, већ и на правно схватање и правне оцјене о томе које је уставно право повријеђено и на који начин” (види рјешења Уставног суда бр. АП 289/03 и АП 854/04 од 1. јуна 2006. године, тачка 8 и, *mutatis mutandis*, одлуке о допустивости и меритуму бр. АП 2578/15 од 12. јануара 2016. године, тачка 84 и АП 699/15 од 9. јула 2015. године, тачка 61). Иако је наведена пракса заснована на члану 62 став (4) Правила Уставног суда који се односи на дјеловање одлука о апелацији, Уставни суд сматра да се иста пракса односи и на одлуке које су донесене на основу члана VI/3a) и ц) Устава Босне и Херцеговине (Уставни суд, Рјешење број У 3/13 од 30. септембра 2016. године, тачка 11).
42. Уставни суд запажа да је на правној снази Закон о привременој забрани располагања државном имовином који је донио Високи представник у БиХ, те да је чланом 4 Закона прописано да забрана располагања државном имовином остаје на снази до ступања на снагу закона којим се уређује спровођење критеријума који ће се примјењивати за утврђивање имовине која је у својини БиХ, Федерације БиХ, Републике Српске и Дистрикта Брчко БиХ и утврђују права својине и управљања државном имовином или док Високи представник не одлучи другачије. Надаље, Уставни суд запажа да је у Одлуци број У 1/11 констатовано да постоји истинска нужност, а и позитивна обавеза, да БиХ наведено питање ријешити што је прије могуће (*op. cit. У 1/11*, тачка 84). Чињеница да закон о државној имовини још увијек није донесен не значи, према оцјени Уставног суда, да ентитети својим законима могу регулисати питање својине на државној имовини која још увијек није дефинисана на нивоу БиХ. Уставни суд, такође, понавља да одлука у овом

предмету не прејудицира питање будућег законског регулисања питања државне имовине, па тако и пољопривредног земљишта од стране БиХ, Републике Српске, Федерације БиХ и Дистрикта Брчко БиХ.

43. Имајући у виду одредбе члана I/1, члана III/3б) и члана IV/4е) Устава БиХ којима је утврђен правни континуитет државе БиХ, да је сходно томе држава Босна и Херцеговина титулар имовине правних претходника, да БиХ има искључиво право да настави да регулише државну имовину чији је она титулар, Уставни суд закључује да оспорена одредба која је прописала да предметно пољопривредно земљиште по сили закона постаје својина и посјед Републике Српске није у сагласности са чланом I/1, чланом III/3б) и чланом IV/4е) Устава Босне и Херцеговине.

## VII. Закључак


44. Уставни суд закључује да је оспорена одредба, којом је прописано да предметно пољопривредно земљиште које је по својој природи јавно добро, односно државна својина, по сили закона постаје својина и посјед Републике Српске, противна члану I/1, члану III/3б) и члану IV/4е) Устава БиХ јер се ради о искључивој надлежности БиХ у регулисању питања државне имовине.

45. На основу члана 59 ст. (1) и (2) и члана 61 ст. (2) и (3) Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

46. С обзиром на одлуку Уставног суда у овом предмету, није неопходно посебно разматрати приједлог подносилаца захтјева за доношење привремене мјере.

47. У смислу члана 43 Правила Уставног суда, предсједник Златко М. Кнежевић и судија Миодраг Симовић су дали изјаву о неслагању с одлуком већине.

48. Према члану VI/5 Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједник  
Уставног суда Босне и Херцеговине  
  
Златко М. Кнежевић