

Bosna i Hercegovina  
Federacija Bosne i Hercegovine  
TUZLANSKI KANTON  
KANTONALNI SUD U TUZLI  
Broj: 03 0 U 016782 17 U  
Tuzla, 13.05.2019. godine

Kantonalni sud u Tuzli, prilikom nejavnog rješavanja po sudiji pojedincu Predragu Krsmanoviću, uz sudjelovanje zapisničara Sadete Hadžismajlović, u upravnom sporu pokrenutom po tužbi tužioca: **Opština Gračanica**, ul. M. M. Bašeskije broj 1., zastupana po Opštinskom pravobraniocu Jasminki Imširović, protiv rješenja **Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Tuzlanskog kantona Tuzla** broj 04/1-19-000135-1/17, od 13.07.2017. godine, kao tužene strane, uz učešće zainteresovanog lica - Javnog preduzeća za komunalne poslove „Komus” d.o.o. Gračanica, u upravnoj stvari **djelimičnog oglašavanja ništavim rješenja o odobravanju upisa izvršene privatizacije u sudski registar**, dana 13.05.2019. godine donio je sljedeću

## P R E S U D U

Tužba **SE ODBIJA**.

## O b r a z l o ž e n j e

Protiv osporenog akta bliže opisanog u uvodu presude, kao konačnog u upravnom postupku, tužilac je dana 28.08.2017. godine, putem naprijed navedenog pravobranioca, podnio dozvoljenu i blagovremenu tužbu za pokretanje upravnog spora.

Iz navoda tužbe slijedi da se osporeni akti pobijaju zbog povreda pravila upravnog postupka, nepravilno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, te nepravilne primjene materijalnog prava.

U tužbi se, između ostalog, posebno ističe: da je privatizacijska prodaja kapitala Javnog preduzeća za komunalne poslove „Komus” d.o.o. Gračanica u cijelosti ništava, jer su u pitanju apsolutno ništavi pravni poslovi, koji su suprotni prinudnim propisima i moralu društva, u smislu odredaba člana 103. Zakona o obligacionim odnosima, i da je provedeni postupak privatizacije predmetnog preduzeća metodom javnog upisa dionica nastao kao posljedica upravno-pravnih i obligaciono-pravnih odnosa koji su međusobno isprepletani, zbog čega tužba smatra pogrešnim zaključak suda „... *da se odredbe čl. 103. ZOO tiču isključivo obligaciono pravnih, a ne i upravno pravnih odnosa, te da se po tom osnovu mogu poništavati samo ugovor, a ne i upravni akti.*“; da se rješenjem o odobravanju početnog bilansa i programa privatizacije odobrava program privatizacije i početni bilans koji po prodaji državnog kapitala postaje bilans stanja privatizovanog preduzeća, a da se odobrenim Početnim bilansom utvrđuje struktura kapitala i vrijednost kapitala koji se prodaju, te da se predmet prodaje i vrijednost utvrđuju donošenjem rješenja o odobravanju početnog bilansa; da između dva navedena rješenja postoje radnje prodaje i sklapanje ugovora o prodaji državnog kapitala, odnosno da postupak donošenja dva navedena rješenja nije vremenski i procesno vezan, jer između njihovog donošenja postoji postupak prodaje; da potpisničke strane ugovora o kupoprodaji postaju „*upisnici koji svojstvo stranke stiču potpisom naloga za prenos sredstava sa JRG i prenos sredstava na JMB preduzeća*“ i da Agencija, u ime države, vrši izdavanje i potpisivanje rješenja o odobravanju

upisa izvršene privatizacije u sudski registar sa prilogom liste „*upisnika*“ dionica odnosno preduzeća; da se konačan čin zaključenja ugovora o prodaji državnog kapitala putem javne ponude dionica prodanog za certifikate koji su transferisani na račun JMB preduzeća dešava izdavanjem rješenja o odobravanju izvršene privatizacije u sudski registar; da se rješenjem o odobravanju početnog bilansa odobrava predmet prodaje i cijena kapitala koji se nudi na prodaju, a da se rješenjem o odobravanju upisa izvršene privatizacije u sudski registar odobrava postupak i prihvata ponuda za prodaju državnog kapitala „*upisnicima*“ dionica, kada je ugovor o prodaji državnog kapitala zaključen između države kao prodavca i „*upisnika*“ dionica kao kupca; da je isknižavanjem javnih dobara iz početnog bilansa predmetnog preduzeća, bilansa koji po zakonima nije mogao sadržavati, a u konkretnom slučaju jeste sadržavao i javna dobra, bitno narušen predmet prodaje po strukturi, količini i vrijednost kapitala kao bitnih elemenata ugovora, zbog čega „... *ne postoji mogućnost konvalidacije ovog ugovora djelimičnim poništenjem Rješenja o odobravanju upisa izvršene privatizacije u sudski registar*“, kojem stavu je prethodila Analiza svih aspekata poništenja privatizacije, urađena od strane nadležnog stručnog organa Kantonalne agencije za privatizaciju Tuzlanskog kantona, sa zaključkom da „... *djelimično poništenje privatizacije i ugovora o privatizaciji nije ekonomski i pravno moguće.*“; da su dva bitna aspekta ništavosti rješenja o odobravanju početnog bilansa iz 2001. godine, kao i rješenja o odobravanju upisa izvršene privatizacije u sudski registar, i to: a) Imperativna zabrana pravnog prometa dobara u opštoj upotrebi i b) bitno narušen predmet prodaje; da Zakon o komunalnim djelatnostima („Službene novine Tuzlanskog kantona” br. 11/05, 7/07 i 8/12), na osnovu kojeg je regulisano obavljanje komunalnih djelatnosti kao javne službe, postavlja principe djelovanja države u ovoj oblasti, te da je taj Zakon „... *koncipovan tako da država ima principijelno monopolski položaj u odnosu na ove djelatnosti, ali i ustavnu i zakonsku obavezu da pruža ove usluge na najbolji mogući način (član 5. Zakona o komunalnim djelatnostima)*“; da komunalne djelatnosti, u principu, obavljaju javna komunalna preduzeća, i da država može putem ugovora ili putem koncesije da povjeri obavljanje komunalnih djelatnosti privatnim fizičkim i pravnim licima (član 8. Zakon o komunalnim djelatnostima), ali da država ne može da vrši privatizaciju javnog komunalnog preduzeća, jer to nije ni u jednom zakonu odobreno, a time de facto i de iure vrši lišavanje države njene nadležnosti, jer je imovina javnog preduzeća „... *akcesorna pretpostavka neophodna za obavljanje primarne ustavne nadležnosti: pružanje komunalnih usluga kao javne službe*“, zbog čega je situacija kada država svojom voljom povjeri drugom subjektu da obavlja jednu komunalnu djelatnost „... *suštinski različita od situacije kada država privatizuje svoju komunalnu imovinu neophodnu za obavljanje komunalnih djelatnosti i kada ostaje bez sredstava za obavljanje zakonske i ustavne nadležnosti*“; da pitanje kada će država donijeti stratešku odluku, pa krenuti u privatizaciju komunalnih djelatnosti, još „... *nije sigurno*“, ali da je sigurno da postupak privatizacije komunalne infrastrukture u BiH zahtijeva poseban ustavni, zakonski i upravni okvir, jer je odredbama člana 3. stav 1. Zakona o privatizaciji preduzeća propisano da će odluku, o metodama, rokovima i nadležnoj agenciji za privatizaciju iz oblasti komunalnih djelatnosti, na prijedlog Agencije za privatizaciju Federacije BiH, donijeti Vlada Federacije BiH, te da se preduzeća iz oblasti komunalnih djelatnosti mogu privatizovati po posebnim propisima, a na osnovu liste koju utvrdi Parlament Federacije BiH; da do današnjeg dana nikada nije usvojen takav zakonski okvir, što znači „... *da Federacije BiH nije promijenila odnos prema komunalnim djelatnostima kao javnim djelatnostima*“; da bi, ako bi se dozvolila privatizacija jednog javnog komunalnog preduzeća, a da pri tome ne postoje zakonski uslovi za obezbjeđenje slobodne konkurencije na liberalnom tržištu za pružanje takvih

usluga, državna nadležnost i monopol za njeno izvršavanje de facto bile ustupljene jednom privatnom subjektu, što je „ ... *apsolutno protivno smislu cjelokupnog Zakona o komunalnim djelatnostima TK, a to je sigurnost, efikasnost i funkcionalnost komunalnih djelatnosti za građane*“; da, shodno tome, sve dok se ne liberalizuje tržište za pružanje određenih usluga, koje će istovremeno garantovati i obezbjeđenje ovih i sličnih usluga za građane, država mora imati monopol i kontrolu nad obavljanjem komunalnih djelatnosti i da „ ... *ne smije gubiti ni akcesorne nadležnosti (na primjer privatizacijom vlasništva nad svojim sredstvima rada) za obavljanje komunalnih djelatnosti, jer se time ugrožava sama primarna nadležnosti.*“, zbog čega je privatizacija imovine javnog komunalnog preduzeća sistemski zabranjena, što potvrđuje i član 5. stav 3. Zakona o komunalnim djelatnostima koji jasno propisuje šta se to smatra „*komunalnim objektom*“ koji je neophodan kako bi se mogla obavljati komunalna djelatnost, i što je u skladu sa obrazloženjem iz odluke Ustavnog suda BiH u predmetu broj U-1/11, od 13.07.2012. godine (posebno tačka 82. i dalje), u kojoj je navedeno: „*Ustavni sud ponavlja kako državna imovina ima poseban status. 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, državna imovina može obuhvatiti javno dobro, koje po svojoj prirodi prioritarno služi svim ljudima u državi (tekuća voda, zaštita klimatskih uvjeta života, zaštita drugih prirodnih resursa, kao što su šume, nužna državna infrastrukturna mreža u smislu Aneksa 9 Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH itd.). Takva imovina predstavlja odraz državnosti, njenog suvereniteta i teritorijalnog integriteta BiH. Također, ne može se zanemariti interes BiH da zadrži „javno dobro“, kao dio državne imovine koje služi svim građanima BiH, koje nije nužno da bi se djelotvorno izvršavala specifična nadležnost određenog administrativno-teritorijalnog nivoa u državi.*“; da je iz citiranog dijela odluke Ustavnog suda jasno da je državna imovina kako ona koja služi da bi država (svi nivoi Vlasti) mogla crpiti svoje nadležnosti, tako i ona koja je „ ... *na raspolaganju svim ljudima u državi.*“.

Tužbom se predlaže da sud poništi osporeno i prvostepeno rješenje i predmet vrati prvostepenom organu na ponovni postupak.

Tuženi je u odgovoru na tužbu predložio da se ista odbije kao neosnovana.

U odgovoru na tužbu zainteresovano lice je predložilo da se tužba uvaži, iz razloga sličnih onima koji su izneseni u tužbi.

Tužba nije osnovana.

Nakon što je razmotrio tužbu, odgovore na tužbu i sve upravne spise, ovaj sud je ispitao zakonitost osporenog rješenja, pa je, cijeneći navode i razloge istaknute u tužbi i odgovoru na tužbu, kao i sve odlučne činjenice, dokaze i podatke iz predmetnih upravnih spisa, odlučio kao u izreci presude iz slijedećih razloga:

Iz stanja u spisu slijedi da je osporenim rješenjem odbijena kao neosnovana žalba tužioca izjavljena protiv prvostepenog rješenja Kantonalne agencije za privatizaciju broj 01-195/2017, od 10.03.2017. godine, kojim rješenjem je odlučeno: pod tačkom 1. izreke: da se **djelimično** oglašava ništavim rješenje Kantonalne agencije za privatizaciju 19/01-021-6044/2001, od 22.12.2001. godine, o odobravanju upisa izvršene privatizacije u sudski registar za JP „Komus“ doo Gračanica (tj. zainteresovano lice iz ovog upravnog spora), i u tom dijelu riješeno da se odobrava upis izvršene privatizacije u sudski registar za to pravno lice na način da ukupan kapital, sa stanjem na dan 30.06.2001. godine, nakon isknjižavanja dobara u opštoj

upotrebi, iznosi 255.245,00 KM ili 100%, koliko iznosi i nominalna vrijednost državnog kapitala, te da vrijednost državnog-društvenog kapitala koji je privatizovan po Zakonu o privatizaciji preduzeća i prodat u procesu javne ponude dionica, drugi talas – drugi krug, iznosi 125.070,00 KM, ili 49% ukupnog kapitala koji je prodat kupcima dioničarima, a da državni kapital u nominalnom iznosu od 130.175,00 KM, što iznosi 51% ukupnog kapitala, ostaje državni.

Iz činjenica predmeta slijedi: da je u ranijem upravnom postupku prvostepeni organ donio rješenje broj 01-708/2014, od 25.08.2014. godine, kojim je odlučeno: pod tačkom 1. izreke: da se **u cijelosti** oglašava ništavim rješenje Kantonalne agencije za privatizaciju TK Tuzla **o odobravanju početnog bilansa** JP „Komus“ doo Gračanica broj 19/01-021-3930/2001, od 23.08.2001. godine; pod tačkom 2. izreke: da se utvrđuje vrijednost državnog kapitala u tom javnom preduzeću nakon izvršenog isknižavanja javnih dobara i dobara u opštoj upotrebi u iznosu od 255.245,00 KM ili 100% sa stanjem na dan 30.06.2001. godine; pod tačkom 3. izreke: da se oglašava **u cijelosti** ništavim rješenje Kantonalne agencije za privatizaciju TK Tuzla **o odobravanju upisa izvršene privatizacije u sudski registar** za JP „Komus“ doo Gračanica (akt Kantonalne agencije za privatizaciju TK Tuzla broj 19/01-021-6044/2001, od 22.12.2001. godine); pod tačkom 4. izreke: da se poništavaju sve pravne posljedice koje su proizvela rješenja u tačkama 1. i 3. izreke tog rješenja; pod tačkom 5. izreke: da se nalaže JP „Komus“ doo Gračanica da u roku od 60 dana od dana izvršnosti tog rješenja Opštinskom sudu u Tuzli podnesu prijavu za upis u registar promjena podataka od značaja za pravni promet, i to: 5.1. promjenu vrijednosti osnovnog kapitala na stanje u tekućem periodu, preračunatu u odnosu na vrijednost kapitala u iznosu od 255.245,00 KM sa stanjem na dan 30.06.2001. godine, a u skladu sa knjigovodstvenom ispravkom vrijednosti javnog preduzeća utvrđenoj u tački 2. tog rješenja 5.2. brisanje privatnog kapitala iz osnovnog kapitala javnog preduzeća, 5.3. brisanje privatnih vlasnika iz članstva javnog preduzeća i 5.4. zadržavanje Opštine Gračanica kao jedinog člana preduzeća i upis visine njenog uloga u osnovnom kapitalu u iznosu preračunatom na stanje u tekućem periodu u odnosu na kapital od 255.245,00 KM ili 100% sa stanjem na dan 30.06.2001. godine; da su protiv navedenog ranijeg prvostepenog rješenja pojedina fizička lica, koja su kupila udjele u procesu privatizacije predmetnog preduzeća, izjavila žalbe tuženom, koji je svojim ranijim rješenjima od 27.11.2014. godine, žalbe odbio kao neosnovane; da su ista fizička lica protiv tog konačnog rješenja kod ovog suda pokrenuli upravni spor, koji je okončan presudom broj 03 0 U 013374 15 U, od 13.01.2017. godine, kojom je sud poništio konačna i prvostepeno rješenje iz tog ranijeg postupka i predmet vratio prvostepenom organu na ponovno rješavanje; da je u istoj presudi ovaj sud iznio pravno shvatanje da prvostepeni organ nije imao zakonskog osnova i ovlaštenja da svoja ranija rješenja poništi **u cijelosti**, tj. i u **ostalom dijelu**, odnosno u **dijelu** u kojem u početni bilans predmetnog pravnog lica **nije unesena vrijednost dobara u opštoj upotrebi**, jer za to **nije imalo ni procesnog, ni materijalno-pravnog osnova**.

Postupajući po navedenoj presudi prvostepeni organ je u ponovnom postupku donio predmetno prvostepeno rješenje, s tim što je iz sadržaja tog akta vidljivo da je donesen **u skladu sa pravnim shvatanjem i primjedbama suda** u pogledu postupka iz naprijed pomenute presude ovog suda, i da je rješenje **o odobravanju upisa izvršene privatizacije u sudski registar**, ovaj put **poništio samo djelimično**, tj. u dijelu u kojem je u početni bilans predmetnog pravnog lica **unesena vrijednost dobara u opštoj upotrebi**.

Imajući u vidu izloženo, sud je ocijenio da nije osnovan nijedan od razloga tužbe.

Naime, iz sadržaja tužbe vidljivo je da tužilac osporeno i prvostepeno rješenje pobija iz razloga što smatra da je privatizacijska prodaja kapitala predmetnog pravnog lica **ništava**, ali **ne samo djelimično**, kako je odlučeno u predmetnoj stvari, tj. ne samo u dijelu koji se odnosi na dobra u opštoj upotrebi, **nego u cijelosti**, i da su u pitanju „ ... *apsolutno ništavi pravni poslovi*, koji su suprotni prinudnim propisima i moralu društva, u smislu odredaba člana 103. Zakona o obligacionim odnosima“.

Iz pomenutih i drugih navoda tužbe slijedi da tužilac u konkretnom slučaju u predmetnom upravnom postupku smatra da je sud u zakonitoj mogućnosti **poništiti samu privatizaciju predmetnog pravnog lica**, što po shvatanju suda nije dozvoljeno.

Ovo stoga što takva mogućnost **nije predviđena** ni Zakonom o privatizaciji preduzeća („Službene novine Federacije BiH“, broj 27/97, 8/99, 32/00, 45/00, 54/00, 61/01, 27/02, 33/02, 28/04, 44/04, 42/06 i 4/09), ni Zakonom o reviziji privatizacije državnog kapitala u privrednim društvima i bankama („Službene novine Federacije BiH“, br. 55/12), niti bilo kojim drugim zakonom.

S tim u vezi, sud ističe da pitanja eventualnog poništenja privatizacije izvršene u skladu sa Zakonom o privatizaciji preduzeća, tim Zakonom uopšte nisu regulisane, dok je, odredbama člana 18. Zakona o reviziji privatizacije državnog kapitala u privrednim društvima i bankama, propisano:

*Član 18.*

*Ukoliko je rješenjem iz člana 17. stav 1. ovog zakona utvrđena povreda zakona, Agencija za reviziju će u skladu sa svojim ovlaštenjima, odredbama Zakona o upravnom postupku ("Službene novine Federacije BiH", br. 2/98 i 48/99) i Zakona o obligacionim odnosima ("Službeni list SFRJ", br. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89 i "Službeni list R BiH", br. 2/92, 13/93, 13/94 i 29/03), bez odlaganja pokretati upravne postupke, upravne i parnične sporove radi izmjene, poništenja ili ukidanja rješenja i zaključenih ugovora o privatizaciji državnog kapitala privrednih društava i banaka, privremenom osiguranju nezakonito stečene imovine/imovinske koristi i povratu, odnosno oduzimanju nezakonito stečene imovine/imovinske koristi.*

*U postupcima iz stava 1. ovog člana zaštitu državnog kapitala koji je privatizovan vrše nadležna pravobranilaštva.*

*Nezakonito stečena imovina/imovinska korist koja bude oduzeta pravosnažnom presudom suda predaje se na upravljanje Vladi Federacije. O načinu upravljanja oduzetom imovinom/imovinskom koristi Vlada Federacije donijet će uputstvo u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.*

Iz sadržaja odredaba člana 18. Zakona o reviziji privatizacije državnog kapitala u privrednim društvima i bankama, kao i iz sadržaja drugih odredaba tog Zakona, vidljivo je da ni Agencija za reviziju koja je ustanovljena tim Zakonom, nema zakonskog ovlaštenja da vrši poništavanje izvršene **privatizacije** bilo kog privatizovanog subjekta, nego je samo ovlaštena da **pokreće upravne postupke, te upravne i parnične sporove** radi izmjene, poništenja ili **ukidanja rješenja i zaključenih ugovora o privatizaciji** državnog kapitala.

Stoga sud smatra da se osporeno i prvostepeno rješenje u konkretnom slučaju tužbom za pokretanje upravnog spora mogu uspješno i zakonito pobijati samo u pogledu onog što predstavlja predmet konkretnog upravnog postupka, a to je **djelimično oglašavanja ništavim rješenja o odobravanju upisa izvršene privatizacije u sudski registar**, i da sud u predmetnom upravnom sporu **nije ni ovlašten, ni nadležan, i da nema valjanog pravnog**

osnova, da u predmetnom postupku vrši **ponišćavanje cjelokupne izvršene privatizacije**, odnosno **ponišćavanje svih provedenih radnji i postupaka**, svih **zakljućenih ugovora u postupku privatizacije i svih upravnih rješenja donesenih u tom postupku**, na ćemu se, u sušćtini, insistira predmetnom tužbom.

Šćto se tiće navoda tužbe da postupak privatizacije komunalne infrastrukture u BiH **zahtijeva poseban zakonski okvir**, sud smatra da je takva tvrdnja u suprotnosti sa trenutno važećim odredbama Zakona o privatizaciji preduzeća.

Ovo stoga što je odredbama ćlana 2. i 3. Zakona o privatizaciji preduzeća propisano:

#### **Ćlan 2.**

*Odobravanje i provođenje privatizacije, u skladu s ovim zakonom, vrše Agencija Federacije Bosne i Hercegovine za privatizaciju (u daljem tekstu: Agencija Federacije) i agencije kantonalna-županija za privatizaciju (u daljem tekstu: kantonalna-županijska agencija), osnovane posebnim zakonom.*

#### **Ćlan 3.**

*Izuzetno od odredaba ćlana 2. ovog zakona, **odluku o metodama, rokovima i nadležnoj agenciji za privatizaciju preduzeća iz oblasti elektroprivrede, prometa i veza, osim putnog prevoza, vodoprivrede, eksploatacije ruda i šuma, javnog informiranja, igara na sreću, industrije naoružanja i vojne opreme, veterinarske djelatnosti i komunalnih djelatnosti** na prijedlog Agencije Federacije, donosi **Vlada Federacije Bosne i Hercegovine** (u daljem tekstu: Vlada Federacije).*

*Listu preduzeća iz stava 1. ovog ćlana utvrđuje Parlament Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu. Parlament Federacije).*

*Preduzeća iz stava 1. ovog ćlana **mogu se privatizovati po posebnim propisima**. Dio državnog kapitala ili ukupan državni kapital u preduzećima iz stava 1. ovog ćlana može se izuzeti iz privatizacije.*

*Odluku o izuzimanju iz privatizacije vrijednosti državnog kapitala do 30% donosi Vlada Federacije, a za iznos vrijednosti državnog kapitala preko 30% odlučuje Parlament Federacije na prijedlog Vlade Federacije.*

*Dijelovi preduzeća odnosno sredstva preduzeća iz stava 1. ovog ćlana, koji nisu uslov obavljanja njihove pretežne djelatnosti privatizuju se u skladu sa odredbama ćl. 26. - 28. ovog zakona, koji uređuju malu privatizaciju, i prije privatizacije samog preduzeća.*

Iz sadržaja odredaba ćlana 3. stav 3. Zakona o privatizaciji preduzeća vidljivo je da se preduzeća iz stava 1. tog ćlana, među koja spadaju i preduzeća iz oblasti **komunalnih djelatnosti, mogu privatizovati po posebnim propisima**, iz ćega proizilazi da, ukoliko se te odredbe primjenjuju onako kako trenutno glase, privatizacija **komunalnih djelatnosti** (kao i svih drugih djelatnosti navedenih u stavu 1. tog ćlana) **po posebnim propisima nije obavezna** (jer su u tim odredbama upotrijebljene rijeći „ ... **mogu se privatizovati**“, a ne rijeći „ ... **privatizovaće se**“ **po posebnim propisima**) što dalje znaći da se njihova privatizacija po tim odredbama može zakonito izvršiti i **bez donošenja posebnog zakona**, odnosno da njihova privatizacija po tim odredbama **ne zahtijeva poseban zakonski okvir**, kako se istiće u tužbi (tj. da ne zahtijeva poseban pravni okvir koji bi bio **uslov za zakonitost** privatizacije predmetnog preduzeća).

Međutim, s obzirom da je, odredbama stava 1. ćlana 3. Zakona o privatizaciji preduzeća, propisano da, izuzetno od odredaba ćlana 2. ovog Zakona, **odluku o metodama, rokovima i nadležnoj agenciji za privatizaciju preduzeća iz oblasti komunalnih djelatnosti** (i drugih preduzeća iz tog stava) **na prijedlog Agencije Federacije, donosi Vlada Federacije Bosne i**

**Hercegovine**, sud smatra da, ukoliko je odluku o **metodama, rokovima i nadležnoj agenciji za privatizaciju** predmetnog preduzeća donijela **Kantonalna agencija za privatizaciju** (tj. prvostepeni organ u ovoj upravnoj stvari), ta okolnost može, eventualno, predstavljati razlog da tužilac (i druga zainteresovana lica, uključujući i zainteresovano lice iz ovog upravnog spora, ukoliko smatraju da treba **poništiti cjelokupnu privatizaciju** predmetnog preduzeća), direktno ili putem Agencija Federacije Bosne i Hercegovine za privatizaciju, kod nadležnog suda i drugih nadležnih organa, **pokrene posebne upravne postupke, te posebne upravne i parnične sporove** radi **izmjene, poništenja ili ukidanja rješenja i zaključenih ugovora o privatizaciji** državnog kapitala predmetnog preduzeća.

S tim u vezi, sud posebno ističe da, s obzirom da je privatizacija komunalnih i drugih preduzeća iz člana 3. stav 1. Zakona o privatizaciji preduzeća, zbog specifičnosti njihove djelatnosti i njihovih osnovnih sredstava (a posebno s obzirom na dobra u opštoj upotrebi, kojima upravljaju ta preduzeća, a koja ne mogu biti u pravnom prometu), značajna za društveno-političke zajednice i za sve građane, za privatizaciju komunalnih i drugih preduzeća iz člana 3. stav 1. Zakona o privatizaciji preduzeća, tim zakonom, kao uslov, trebalo propisati donošenje posebnog zakona, kojim bi se bliže regulisalo sve ono što je specifično za tu vrstu preduzeća.

Ovo posebno ako se uzme u obzir činjenica da je na području Tuzlanskog kantona privatizovano više komunalnih preduzeća kod kojih su u korigovanom početnom bilansu bila **iskazana i njihova dobra u opštoj upotrebi**, i da je, po tom osnovu, pokrenuto više upravnih i upravno-sudskih postupaka radi otklanjanja te nezakonitosti, i da su se, tim povodom, pojavila brojna i složena **sporna pitanja povodom prava dioničara i ostalih učesnika privatizacije**, tako da bi **donošenje posebnih zakona** iz te oblasti, **kojima bi se bliže i konkretnije regulisala sva ta pitanja**, doprinijelo da se svi pomenuti i drugi potencijalni problemi regulišu na **sistematičan i sveobuhvatan** način, kako bi se preduprijedili upravni i parnični postupci koji su proizašli, ili mogu proizaći iz ovakvih privatizacija.

Vezano za navode tužbe da se u konkretnom slučaju radi o apsolutno **ništavim pravnim poslovima**, koji su, u smislu odredaba člana 103. Zakona o obligacionim odnosima ("Službeni list SFRJ", br. 29/78, 39/85 i 57/89, "Službeni list RBiH", br. 2/92, 13/93 i 13/94, i "Službene novine Federacije BiH" broj 29/03 i 42/11), suprotni prinudnim propisima i moralu društva, sud ističe da se ove odredbe **odnose isključivo na ništavost obligaciono-pravnih ugovora**, a **ne i na ništavost upravnih akata** donesenih u upravnom postupku (na čiju ništavost se primjenjuju odredbe člana 264. Zakona o upravnom postupku - „Službene novine Federacije BiH“ broj 2/98 i 48/99).

Sud je detaljno razmotrio i analizirao pomenute i sve ostale navode tužbe, ali je, s obzirom na naprijed opisano nesporno utvrđeno činjenično stanje, kao i važeće materijalno i procesno pravo, ocijenio da nijedan od navoda tužbe nije od uticaja na drugačije presuđenje ove upravne stvari, zbog čega je na osnovu odredaba člana 36. stav 1. i 2. Zakona o upravnim sporovima („Službene novine Federacije BiH“, broj 9/05), valjalo odlučiti kao u izreci.

Z a p i s n i č a r:

S u d i j a:

Sadeta Hadžismajlović, s.r.

Predrag Krsmanović, s.r.

**POUKA:** Protiv ove presude nije dozvoljena žalba.

BOSNA I HERCEGOVINA  
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE  
VRHOVNI SUD  
FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE  
Broj: 03 0 U 016782 19 Uvp  
Sarajevo, 22.09.2022. godine

Vrhovni sud Federacije Bosne i Hercegovine u Sarajevu u vijeću za upravne sporove sastavljenom od sudija Kovač-Grabonjić Sanele, kao predsjednika vijeća, Bajrović Aide i Mahić Samardžić Amele, kao članova vijeća, te Kovač Jasmine, kao zapisničara, u upravnom sporu tužitelja Općine Gračanica, zastupana po Općinskom pravobranilaštvu Gračanica, protiv akta broj: 04/1-19-000135-1/17 od 13.07.2017. godine, tuženog Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Tuzlanskog kantona Tuzla, u upravnoj stvari djelimičnog oglašavanja ništavim rješenja o odobravanju upisa izvršene privatizacije u sudski registar, odlučujući o zahtjevu tužitelja za vanredno preispitivanje sudske odluke, podnesenom protiv presude Kantonalnog suda u Tuzli, broj: 03 0 U 016782 17 U od 13.05.2019. godine, na nejavnoj sjednici održanoj dana 22.09.2022. godine, donio je slijedeću:

## P R E S U D U

Zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke se odbija.

## O b r a z l o ž e n j e

Presudom Kantonalnog suda u Tuzli, broj: 03 0 U 016782 17 U od 13.05.2019. godine, odbijena je tužba tužitelja (Općine Gračanica po Općinskom pravobranilaštvu) podnesena protiv osporenog rješenja tuženog, broj i datum navedeni u uvodu ove presude, kojim je odbijena kao neosnovana žalba tužitelja izjavljena protiv prvostepenog rješenja Kantonalne agencije za privatizaciju Tuzlanskog Kantona Tuzla, broj: 01-195/2017 od 10.03.2017. godine.

Podnesenim zahtjevom za vanredno preispitivanje sudske odluke tužitelj Općina Gračanica, kao zainteresovano lice putem Općinskog pravobranilaštva Gračanica, osporava zakonitost i pravilnost pobijane presude prvostepenog suda zbog povrede pravila federalnog zakona o postupku pri čemu ističe da je pobijana presuda donesena uz povredu člana 34. stav 1. Zakona o upravnim sporovima, iz razloga što prvostepeni sud ne polemše sa razlozima tužbe, izuzev što ih samo navodi u obrazloženju, a da je postupao u okviru navedene zakonske odredbe mogao je utvrditi da su tužbeni razlozi opravdani, kao i uz povredu odredbe člana 39. Zakona o upravnim sporovima, jer su samo nabrojani tužbeni navodi u obrazloženje pobijane presude a isti nisu cjenjeni. Dalje tužitelj tvrdi da je na osnovu pravilno i potpuno utvrđenog činjeničnog stanja došlo do povrede federalnih materijalnih zakona i propisa, koje je pobrojao i razloga koje je naveo u tužbi a koje tužbene navode ponavlja u sadržaju zahtjeva za vanredno preispitivanje sudske odluke. Predlaže da ovaj sud iz navedenih razloga zahtjev uvaži, pobijanu presudu ukine i predmet vrati prvostepenom sudu na ponovno rješavanje ili da se pobijana presuda preinači na način da se tužba uvaži i osporeno i prvostepeno rješenje poništi.



Tuženi organ i JP „Komus“ d.o.o. Gračanica kao zainteresovan pravno lice nisu dali odgovor na podneseni zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke.

Ovaj sud je na osnovu člana 45. Zakona o upravnim sporovima ("Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine", broj: 9/05) ispitao zakonitost pobijane presude u granicama zahtjeva i povrede propisa iz člana 41. stav 2. tog zakona, pa je odlučio kao u izreci presude iz slijedećih razloga:

Prema obrazloženju pobijane presude, a i prema podacima iz spisa predmeta proizilazi da je u istoj upravnoj stvari u ranijem upravnom postupku prvostepeni organ donio rješenje broj 01-708/2014, od 25.08.2014. godine, kojim je odlučeno: pod tačkom 1. dispozitiva : da se u cijelosti oglašava ništavim rješenje Kantonalne agencije za privatizaciju TK Tuzla o odobravanju početnog bilansa JP „Komus“ d.o.o. Gračanica broj 19/01-021-3930/2001, od 23.08.2001. godine; pod tačkom 2. dispozitiva: da se utvrđuje vrijednost državnog kapitala u tom javnom preduzeću nakon izvršenog isknjižavanja javnih dobara i dobara u opštoj upotrebi u iznosu od 255.245,00 KM ili 100% sa stanjem na dan 30.06.2001. godine; pod tačkom 3. dispozitiva: da se oglašava u cijelosti ništavim rješenje Kantonalne agencije za privatizaciju TK Tuzla o odobravanju upisa izvršene privatizacije u sudski registar za JP „Komus“ d.o.o. Gračanica (akt Kantonalne agencije za privatizaciju TK Tuzla broj 19/01-021-6044/2001, od 22.12.2001. godine); pod tačkom 4. dispozitiva: da se poništavaju sve pravne posljedice koje su proizvela rješenja u tačkama 1. i 3. dispozitiva tog rješenja; pod tačkom 5. dispozitiva: da se nalaže JP „Komus“ d.o.o. Gračanica da u roku od 60 dana od dana izvršnosti tog rješenja Opštinskom sudu u Tuzli podnesu prijavu za upis u registar promjena podataka od značaja za pravni promet, i to: 5.1. promjenu vrijednosti osnovnog kapitala na stanje u tekućem periodu, preračunatu u odnosu na vrijednost kapitala u iznosu od 255.245,00 KM sa stanjem na dan 30.06.2001. godine, a u skladu sa knjigovodstvenom ispravkom vrijednosti javnog preduzeća utvrđenoj u tački 2. tog rješenja 5.2. brisanje privatnog kapitala iz osnovnog kapitala javnog preduzeća, 5.3. brisanje privatnih vlasnika iz članstva javnog preduzeća i 5.4. zadržavanje Opštine Gračanica kao jedinog člana preduzeća i upis visine njenog uloga u osnovnom kapitalu u iznosu preračunatom na stanje u tekućem periodu u odnosu na kapital od 255.245,00 KM ili 100% sa stanjem na dan 30.06.2001. godine; da su protiv navedenog ranijeg prvostepenog rješenja pojedina fizička lica (Z.Dž. i Š.S. iz G.) koja su kupila udjele u procesu privatizacije komunalnog preduzeća JP „Komus“ d.o.o. Gračanica, izjavila žalbe tuženom, koji je svojim ranijim rješenjima od 27.11.2014. godine, žalbe odbio kao neosnovane; da su ista fizička lica protiv tog konačnog rješenja kod Kantonalnog suda u Tuzli pokrenuli upravni spor, koji je okončan presudom broj 03 0 U 013374 15 U, od 13.01.2017. godine, kojom je prvostepeni sud poništio navedena konačna, kao i prvostepeno rješenje iz tog ranijeg postupka i predmet vratio prvostepenom organu na ponovno rješavanje uz izraženo pravno shvatanje da prvostepeni organ nije imao zakonskog osnova i ovlaštenja da svoja ranija rješenja poništi odnosno oglasi ništavim u cijelosti oglasi ništavim, tj. i u ostalom dijelu, odnosno u dijelu u kojem u početni bilans predmetnog pravnog lica nije unesena vrijednost dobara u opštoj upotrebi, jer za to nije imalo ni procesnog, ni materijalno-pravnog osnova. Nadalje proizilazi da je postupajući po navedenoj presudi prvostepeni organ u ponovnom postupku donio navedeno predmetno prvostepeno rješenje od 10.03.2017. godine, u čijem je dispozitivu pod tačkom 1. odlučeno: da se djelimično oglašava ništavim rješenje Kantonalne agencije za privatizaciju 19/01-021-6044/2001 od 22.12.2001. godine, o odobravanju upisa izvršene privatizacije u sudski registar za JP „Komus“ d.o.o. Gračanica i u tom dijelu riješeno da se odobrava upis izvršene privatizacije u sudski registar za to

pravno lice (kao zainteresovano lica iz ovog upravnog spora) na način da ukupan kapital, sa stanjem na dan 30.06.2001. godine, nakon isknjižavanja dobara u opštoj upotrebi, iznosi 255.245,00 KM ili 100%, koliko iznosi i nominalna vrijednost državnog kapitala, te da vrijednost državnog-društvenog kapitala koji je privatizovan po Zakonu o privatizaciji preduzeća i prodat u procesu javne ponude dionica, drugi talas – drugi krug, iznosi 125.070,00 KM, ili 49% ukupnog kapitala koji je prodat kupcima dioničarima, a da državni kapital u nominalnom iznosu od 130.175,00 KM, što iznosi 51% od ukupnog kapitala, ostaje državni. Protiv tog prvostepenog akta tužitelj je izjavio žalbu tuženom drugostepenom organu koji je predmetnim osporenim aktom od 13.07.2017. godine odbio žalbu kao neosnovanu, a protiv ovog osporenog akta tužitelj je pokrenuo upravni spor tužbom, koju tužbu je prvostepeni sud odbio kao neosnovanu pobijanom presudom od 13.05.2019. godine, iz razloga navedenih u njenom obrazloženju.

Prema predmetnom (nespornom) činjeničnom utvrđenju prvostepeni sud, odbijajući tužbu tužitelja kao neosnovanu, nije povrijedio federalni zakon niti pravila federalnog zakona o postupku koja su mogla biti od uticaja na rješenje stvari, zbog čega je, po ocjeni ovog suda, zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke neosnovan

Naime, u ovoj stvari se odlučivalo isključivo o odobravanju knjigovodstvene korekcije, odnosno ispravke knjigovodstvene vrijednosti kapitala koji ulazi u korigovani početni bilans, izvršene po odredbama Zakona o početnom bilansu stanja preduzeća i banaka ("Službene novine Federacije BiH", brojevi od 12/98 do 65/09), obzirom da je u ukupan kapital po prvobitnom početnom bilansu (aktivnom podbilansu stanja) iz 2001. godine u vrijednost ukupnog kapitala bila unesena i vrijednost javnih dobara i dobara u općoj upotrebi, a što je u suprotnosti sa odredbama člana 8. stav 2. Zakona o privatizaciji preduzeća („Službene novine Federacije BiH“, br. 27/97, 8/99, 32/00, 45/00, 54/00, 61/01, 27/02, 33/02, 28/04, 44/04, 42/06 i 4/09), zatim odredbama člana 19. Zakona o vodama Federacije BiH ("Službene novine Federacije BiH", broj 18/98), člana 23. stav 1. Zakona o vodama TK ("Službene novine TK", broj 15/99), člana 4. stav 1. Zakona o prometu nepokretnosti ("Službene novine RBiH", broj 2/92, 21/92, 3/93 i 18/94), kojima je utvrđeno da takva dobra uopšte nisu mogla biti predmet privatizacije i da ne mogu biti u pravnom prometu, te da su pravni poslovi kojima se prometuju takva dobra ništavi, kao i odredbama člana 7. stav 3. Zakona o vlasničko pravnim odnosima ("Službene novine FBiH", broj 6/98), prema kojima javna dobra i stvari u opštoj upotrebi ne mogu biti u pravnom prometu.

Stoga je po ocjeni ovog suda prvostepeni organ pravilno i zakonito postupio kada je predmetnu upravnu stvar riješio tako što je rješenje o odobravanju upisa izvršene privatizacije navedenog preduzeća u sudski registar iz 2001. godine djelimično poništio (a ne u cijelosti kako to pravilnim smatra tužitelj) i to u dijelu u kojem su u početni bilans i ukupni kapital ušla dobra u opštoj upotrebi (na način opisan u obrazloženja ovog rješenja), budući da je u smislu odredaba člana 264. stav 1. tačka 3. i 5. Zakona o upravnom postupku bio ispunjen procesno pravni osnov za njegovo oglašavanje ništavim (jer izvršenje tog akata nije moguće, obzirom da bi se njegovim izvršenjem dobra u opštoj upotrebi, protivno navedenim izričitim zakonskim zabranama, našla u pravnom prometu, budući da su bila predmet izvršene privatizacije tog preduzeća i da je tim rješenjem odobren upis izvršene privatizacije u sudski registar), ali samo djelimično, jer se kao razlog za oglašavanje ništavim tog rješenja pojavljuje činjenica ulaska dobara u opštoj upotrebi u početni bilans predmetnog preduzeća, dok u procesnom i materijalnom zakonodavstvu nema valjanog zakonskog osnova da se zbog te činjenice predmetno rješenje oglasi ništavim u cijelosti

(u odnosu na preostali kapital preduzeća), što su kao pravilno i zakonito u svojim odlukama prihvatili tuženi i prvostepeni sud. Pri tome je prvostepeni sud pravilno našao da se odredbe člana 103. Zakona o obligacionim odnosima (a na čiju primjenu se pozivaju podnosioci zahtjeva) tiču isključivo obligaciono-pravnih, a ne i upravno-pravnih odnosa, i da se po tom osnovu mogu poništavati samo ugovori, a ne i upravni akti upravnih organa i tijela koje oni donose isključivo u upravnom postupku, zbog čega se predmetni akt mogao oglasiti ništavim isključivo pozivanjem na odredbe Zakona o upravnom postupku.

S obzirom da donošenjem pobijane presude prvostepeni sud nije povrijedio federalni zakon niti pravila federalnog zakona o postupku koja su mogla biti od uticaja na rješenje stvari, to se po ocjeni ovog suda zahtjevi tužitelja-Općine Gračinaca za vanredno preispitivanje sudske odluke ukazuje neosnovanim. Naime, suprotno navodima iz zahtjeva za vanredno prispitivanje prvostepeni sud je za svoju odluku (u pogledu rješavanja ove upravne stvari) dao jasne i precizne razloge, ocjenivši pri tome i sve navode tužitelja kao zainteresovanog lica kroz obrazloženje pobijane presude, a date razloge upotpunosti prihvata kao svoje i ovaj sud.

Prema tome, ne mogu se prihvatiti ni prigovori tužitelja da je se prvostepeni sud svoju odluku o odbijanju tužbe donio postupajući protivno odredbama člana 34. stav 1. Zakona o upravnim sporovima, obzirom da je pobijanom presudom upravna stvar riješena na podlozi pravilno i potpuno utvrđenog činjeničnog stanja, kao ni tvrdnje da je prvostepeni sud u pobijanoj presudi zauzeo shvatanje da za predmetnu privatizaciju nije postojao valjan zakonski osnov, obzirom da takva konstatacija uopšte ne stoji, već je prvostepeni sud naprotiv pravilno našao da nema valjanog zakonskog osnova da se zbog činjenice ulaska dobara u opštoj upotrebi u početni bilans preduzeća predmetno rješenje ogłosi ništavim u cijelosti (već samo djelimično), a pogotovo takvo shvatanje ne proizilazi ni iz odredbe člana 3. stav 3. Zakona o privatizaciji preduzeća, obzirom da je istom regulisana samo mogućnost, ali ne i obaveza da se preduzeća iz oblasti komunalnih djelatnosti privatiziraju po posebnim propisima. Neosnovanim se ukazuje i pozivanje tužitelja na obligaciono pravni režim provedene privatizacije (nedopušten predmet prodaje koji je stavljen u pravni promet čini apsolutno ništavim predmetni pravni posao-ugovor, a isknjižavanjem javnih dobara bitno narušen predmet prodaje, radi čega djelimično poništavanje privatizacije nije ni pravno, a ni ekonomski bilo moguće), obzirom da se, shodno odgovarajućim odredbama Zakona o privatizaciji preduzeća, kao i Zakona o federalnoj, a i kantonalnoj agenciji za privatizaciju, odobravanje i sprovođenje postupka privatizacije preduzeća, vrši donošenjem upravnih akata i to u skladu sa Zakonom o upravnom postupku, zbog čega se u konkretnoj upravnoj stvari (donošenja rješenja o upisu u sudski registar izvršene privatizacije) predmetno rješenje moglo oglasiti ništavim isključivo pozivanjem na odgovarajuće odredbe Zakona o upravnom postupku, a kako je to pravilno u svojoj odluci ocijenio i prvostepeni sud. Pored toga treba istaći da se, suprotno prigovorima tužitelja iz zahtjeva za vanredno preispitivanje sudske odluke, u provedenom predmetnom upravnom postupku nije raspravljalo o imovinskim pravima bilo kojih lica i da o tim pitanjima nije ni odlučivano, s tim što se o pravima dioničara i eventualnim spornim pitanjima između dioničara i drugih subjekata privatizacije može raspravljati i odlučivati samo u nekom drugom upravnom ili sudskom postupku, a kako je to pravilno u pobijanoj presudi ocijenio i prvostepeni sud a ne u ovoj upravnoj stvari gdje se primjenom Zakona o upravnom postupku pravilno i zakonito rješavalo samo o oglašavanju ništavim rješenja o upisu izvršene privatizacije u sudski registar i gdje je prvostepeni sud pravilno našao da zbog ulaska dobara u opštoj upotrebi

u početni bilans predmetnog preduzeća nema valjanog zakonskog osnova da se predmetno rješenje oglasi ništavim u cijelosti (i u dijelu u kojem u početni bilans nisu ušla dobra u opštoj upotrebi).

Inače, povodom pozivanja u navodima zahtjeva za vanredno preispitivanje predmetne presude Kantonalnog suda u Tuzli od 13.05.2019. godine na razloge iz kojih tužitelja smatra da je pravilno i zakonito ranije rješenje prvostepenog organa od 25.08.2014. godine kojim su rješenje o odobravanju knjigovodstvenog početnog bilansa i rješenje o odobravanju upisa izvršene privatizacije u sudski registar iz 2001. godine-oglašeni ništavim u cijelosti, treba ukazati da je tužitelj zanemario da je takvo rješenje poništeno i stavljeno van snage (prestalo je da postoji) prije donošenja u predmetnom ponovljenom upravnom postupku prvostepenog i drugostepenog rješenja i to ranijom presudom Kantonalnog suda u Tuzli od 13.01.2017. godine, pa su se odnosni razlozi mogli iznositi samo u slučaju vanrednog pravnog sredstva iz kojih se ta sudska odluka mogla pobijati, a ne i u zahtjevu tužitelja za vanredno preispitivanje pobijane presude podnesenom protiv presude Kantonalnog suda u Tuzli od 13.05.2019. godine, po kojem se odlučuje samo o pravilnosti i zakonitosti predmetnog konkretnog upravnog postupka i upravnog spora.

Imajući u vidu naprijed izneseno, ovaj sud je i ostale navode zahtjeva ocijenio neosnovanim, pa je primjenom člana 46. stav 1. Zakona o upravnim sporovima, odlučio kao u izreci ove presude.

Zapisničar  
Kovač Jasmina, s.r.

Predsjednik vijeća  
Kovač-Grabonjić Sanela, s.r.