

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u Velikom vijeću, u predmetu broj **AP 1080/18**, rješavajući apelaciju **Bosne i Hercegovine**, na osnovu člana VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) tačka b), člana 59. st. (1) i (2) i člana 62. stav (1) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Zlatko M. Knežević, predsjednik

Mato Tadić, potpredsjednik

Mirsad Ćeman, potpredsjednik

Valerija Galić, sutkinja

Miodrag Simović, sudija

Seada Palavrić, sutkinja

na sjednici održanoj 28. januara 2020. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Usvaja se apelacija **Bosne i Hercegovine**.

Utvrdjuje se povreda člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine.

Ukida se Rješenje Kantonalnog suda u Bihaću broj 01 0 Dn 012881 17 Pž od 9. novembra 2017. godine.

Predmet se vraća Kantonalnom sudu u Bihaću koji je dužan da po hitnom postupku donese novu odluku u skladu sa članom II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine.

Nalaže se Kantonalnom sudu u Bihaću da u skladu sa članom 72. stav (5) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u roku od tri mjeseca od dana dostavljanja ove odluke obavijesti Ustavni sud Bosne i Hercegovine o preduzetim mjerama s ciljem izvršenja ove odluke.

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

OBRAZLOŽENJE

I. Uvod

1. Bosna i Hercegovina (u daljnjem tekstu: apelantica), koju zastupa Pravobranilaštvo Bosne i Hercegovine, podnijela je 21. februara 2018. godine apelaciju Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) protiv Rješenja Kantonalnog suda u Bihaću (u daljnjem tekstu: Kantonalni sud) broj 01 0 Dn 012881 17 Pž od 9. novembra 2017. godine i Rješenja Općinskog suda u Bihaću – Zemljišnoknjižni ured (u daljnjem tekstu: Općinski sud) broj 017-0-Dn-17-001123 od 12. juna 2017. godine.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na osnovu člana 23. Pravila Ustavnog suda, od Kantonalnog suda, Općinskog suda i Grada Bihać – Službe za prostorno uređenje, imovinskopravne i geodetske poslove (u daljnjem tekstu: Služba) zatraženo je 1. oktobra 2019. godine da dostave odgovore na apelaciju.

3. Kantonalni sud, Općinski sud i Gradsko pravobranilaštvo Bihać (zakonski zastupnik Grada Bihać; u daljnjem tekstu: Pravobranilaštvo) dostavili su odgovore na apelaciju u periodu od 9. do 21. oktobra 2019. godine.

III. Činjenično stanje

4. Činjenice predmeta koje proizlaze iz apelantičnih navoda i dokumenata predloženih Ustavnom sudu mogu se sumirati na sljedeći način.

5. Općinski sud je u zemljišnoknjižnom predmetu, postupajući povodom zahtjeva Službe radi uspostavljanja zemljišnoknjižnog uloška, donio Rješenje broj 017-0-Dn-17-001123 od 12. juna 2017. godine kojim je uspostavljen precizirani zemljišnoknjižni uložak u katastarskoj općini Bihać-grad (u daljnjem tekstu: novi zk. uložak), te je, kako je navedeno: „Na osnovu prijavnog lista Službe broj [...] od 9. juna 2017. godine, kopije plana sa identifikacijom, pravosnažnog rješenja [Službe] broj 05/1-31-4-3155 od 3. juna 2011. godine, člana 56. Zakona o zemljišnim knjigama Federacije BiH i člana 343. stav 2. Zakona o stvarnim pravima Federacije BiH [...]“, dopušten otpis precizirane parcele, u naravi kuća i zgrada s dvorištem (u daljnjem tekstu: predmetna nekretnina) površine 3.573 m², iz A lista preciziranog zemljišnoknjižnog uloška i upis te parcele u A list novog zk. uloška, te brisanje državnog vlasništva iz preciziranog zemljišnog uloška i uknjižba prava vlasništva u B listu novog zk. uloška na nekretnine upisane u A listu tog zk. uloška u korist Općine Bihać s dijelom 1/1, kao i brisanje precizirane katastarske čestice (sve kako je precizno navedeno u izreci predmetnog rješenja).

6. U obrazloženju rješenja je konstatirano da se u konkretnom slučaju radi o postupku sistematskog usklađivanja zemljišne knjige s novim katastarskim premjerom, koji se provodi za katastarsku općinu Bihać i Bihać-grad u skladu s odredbama čl. 63–75. Zakona o zemljišnim knjigama FBiH (u daljnjem tekstu: Zakon o zemljišnim knjigama), kao i odredbama člana 88. st. 1. i 2. istog zakona. Dalje, ukazano je da je u prijavnom listu Službe od 6. juna 2017. godine izvršena identifikacija i utvrđeno da nekretnini upisanoj u precizirani zemljišnoknjižni uložak, na kojoj je u B listu kao vlasnik upisana „općenarodna imovina“, po novom premjeru odgovara predmetna nekretnina, a na kojoj je kao posjednik upisana Općina Bihać. U vezi s tim, ukazano je da je nakon službeno primljenih podataka od Katastra (prijavni listovi, kopije plana – skice i ostala dokazna

dokumentacija) i završne kontrole preuzimanja podataka taj sud sastavio javni oglas kojim je najavljeno da predstoji uspostavljanje zemljišne knjige za predmetnu katastarsku općinu prema podacima novog katastarskog premjera, a koji je objavljen u „Službenom glasniku BiH“, „Službenim novinama FBiH“, u dva dnevna lista koja su dostupna u cijeloj Bosni i Hercegovini (Večernji list i Dnevni avaz), na oglasnoj ploči suda i općine, te lokalnom elektronskom mediju (RTV Bihać). Također, ukazano je da su ovim oglasom pozvana sva lica koja polažu pravo vlasništva ili neko drugo pravo na nekretninama da svoje pravo prijave u roku od 60 dana od dana najave. Konstatirano je da za vrijeme trajanja javnog poziva nije bilo prijava prava vlasništva na predmetnoj nekretnini od drugih zainteresiranih lica, zbog čega je predmetnim rješenjem „kao najvjerojatniji vlasnik“ utvrđena Općina Bihać. Imajući u vidu navedeno, ocijenjeno je da su ispunjene sve zakonske pretpostavke za upis predmetne nekretnine u zemljišnu knjigu, tj. za uspostavljanje novog zemljišnoknjižnog uložka i upis stvarnih prava na način određen u izreci ovog rješenja, pa je nakon ocjene svih materijalnih dokaza, u skladu sa članom 69. stav 1. tačka 2. Zakona o zemljišnim knjigama, odlučeno kao u izreci rješenja.

7. Apelantica je podnijela žalbu protiv navedenog rješenja, koja je odbijena kao neosnovana Rješenjem Kantonalnog suda broj 01 0 Dn 012881 17 PŽ od 9. novembra 2017. godine.

8. U obrazloženju rješenja, između ostalog, ponovljeno je utvrđenje prvostepenog suda da je na području grada Bihać u toku sistematsko usklađivanje zemljišne knjige s novim katastarskim premjerom koji se provodi za katastarsku općinu Bihać i katastarsku općinu Bihać-grad. Dalje, ukazano je da je u vezi s tim prvostepeni sud od Službe zaprimio dokaze iz kojih proizlazi da je u preciziranom zemljišnoknjižnom ulošku upisana precizirana parcela koja se vodi kao „općenarodna imovina“. Dalje, konstatirao je da iz tih dokaza proizlazi da je Katastar Grada Bihać prilikom usklađivanja starog s novim katastarskim operatom, a zbog netačnog računanja prilikom ranijeg premjera, izvršio promjenu površine te parcele i istovremeno izvršio njeno cijepanje na dvije precizirane parcele koje odgovaraju preciziranim parcelama iz novog katastarskog operata, čija ukupna površina, prema podacima novog katastarskog operata, iznosi 3.573 m². Kantonalni sud je dalje naveo da iz stanja spisa predmeta proizlazi da je prvostepeni sud nakon zaprimanja navedenih dokaza od Službe radi preuzimanja podataka za zemljišnu knjigu sačinio oglas kojim je objavio da predstoji uspostavljanje zemljišne knjige, odnosno novog zemljišnoknjižnog uložka za navedenu katastarsku općinu, prema podacima novog katastarskog premjera, da je navedeni oglas prvostepeni sud objavio u „Službenom glasniku BiH“, „Službenim novinama Federacije BiH“, u dva dnevna lista koja su dostupna na području cijele Bosne i Hercegovine (Večernji list i Dnevni avaz), na oglasnoj ploči prvostepenog suda, na oglasnoj ploči Općine Bihać i na lokalnom elektronskom

mediju – RTV Bihać. Također, ukazao je da proizlazi da je prvostepeni sud tim oglasom pozvao sva lica koja polažu pravo vlasništva ili neko drugo pravo na predmetnoj nekretnini da to svoje pravo prijave u roku od 60 dana od dana najave uspostavljanja zemljišne knjige, odnosno zemljišnoknjižnog uložka, a da u navedenom roku zainteresirana lica nisu podnijela prijavu. Kantonalni sud je konstatirao da iz stanja spisa predmeta, obrazloženja osporenog rješenja i preciziranih dokaza koji se nalaze u spisu predmeta proizlazi i da je predmetna nekretnina ranije bila upisana kao posjed JU „Đački dom“ Bihać, a da je potom upisana kao posjed Općine Bihać. Kantonalni sud je ukazao da je prvostepeni sud, polazeći od takvog činjeničnog utvrđenja, donio osporeno rješenje koje je, prema ocjeni tog suda, pravilno i zakonito, a za što je dao valjane razloge koje je prihvatio i taj sud.

9. Pri tome, Kantonalni sud je obrazložio da je neosnovan apelantčin žalbeni prigovor da se u konkretnom slučaju nije mogao uspostaviti novi zk. uložak jer iz priloženih dokaza sasvim jasno proizlazi da je u postupku usklađivanja zemljišne knjige s novim katastarskim premjerom utvrđeno da površina sporne parcele koja je iskazana u podacima starog katastarskog premjera ne odgovara tačnoj površini te parcele prema podacima novog katastarskog premjera, zbog čega je bilo neophodno uskladiti stari i novi katastarski operat, a što je Služba za katastar Općine Bihać izvršila praktičnim mjerenjem na licu mjesta, te je potom utvrđene podatke dostavila prvostepenom sudu radi unošenja tih podataka u zemljišnu knjigu. Isto tako, Kantonalni sud je ukazao da iz stanja spisa predmeta nesporno proizlazi da je navedena nekretnina u ranijem zemljišnoknjižnom uložku bila upisana kao „općenarodna imovina“ i da je raniji posjednik te nekretnine bio JU „Đački dom“ Bihać, ali da je Rješenjem Službe za imovinskopravne i geodetske poslove broj 05/1-31-4-3155 od 3. juna 2011. godine (koje je postalo pravosnažno 20. juna 2011. godine) navedeni posjednik brisan, te je kao novi posjednik predmetne nekretnine upisana Općina Bihać, budući da je raniji posjednik te nekretnine JU „Đački dom“ Bihać prestao postojati. Imajući u vidu navedeno, prema ocjeni Kantonalnog suda, prvostepeni sud je pravilno zaključio da je Općina Bihać najvjerovatniji vlasnik predmetne nekretnine, te je istovremeno u odnosu na tu nekretninu brisao ranijeg vlasnika, kako to propisuje odredba člana 69. stav 1. tačka 2. Zakona o zemljišnim knjigama.

10. Kantonalni sud je zaključio da je neosnovan apelantčin žalbeni prigovor kojim ukazuje na pogrešnu primjenu materijalnog prava jer je, prema apelantčinom mišljenju, osporeno rješenje doneseno suprotno odredbama iz čl. 1. i 2. Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja). U vezi s tim, Kantonalni sud je obrazložio da iz odredbi Zakona o stvarnim pravima FBiH (u daljnjem tekstu: Zakon o stvarnim pravima) i Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja proizlazi da ta dva

zakona stjecanje, odnosno raspolaganje prava nekretninama u državnom vlasništvu reguliraju tako da raspolaganje nekretninama u državnom vlasništvu određuju na bitno drugačiji način, budući da se prema odredbi iz člana 1. st. 1. i 3. Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja zabranjuje raspolaganje državnom imovinom, a u koje raspolaganje spada direktan i indirektan prijenos vlasništva, dok prema odredbi iz člana 370. stav 1. Zakona o stvarnim pravima prestaje primjena svih važećih propisa koji pitanja raspolaganja nekretninama u državnom vlasništvu određuju na drugačiji način u odnosu na odredbe Zakona o stvarnim pravima. Imajući u vidu navedene zakonske odredbe, prema ocjeni Kantonalnog suda, u konkretnom slučaju je prvostepeni sud pravilno primijenio materijalno pravo kada je na predmetnoj nekretnini brisao „državno vlasništvo“ i kada je na toj nekretnini upisao vlasništvo Općine Bihać s dijelom 1/1, prema pravnom principu *lex posterior, derogat legi priori*, imajući pri tome u vidu činjenicu da je Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja stupio na snagu 18. marta 2005. godine, a posljednja izmjena tog zakona je izvršena i stupila je na pravnu snagu 21. jula 2008. godine, dok je Zakon o stvarnim pravima stupio na pravnu snagu 5. septembra 2013. godine, a primjenjuje se od 5. marta 2014. godine.

IV. Apelacija

a) Navodi iz apelacije

11. Apelantica tvrdi da joj je osporenim odlukama povrijeđeno pravo na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija) i pravo na imovinu iz člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. U vezi s tim, apelantica, u suštini, smatra da su osporene odluke rezultat proizvoljne primjene materijalnog prava. Naime, apelantica tvrdi da predmetna nekretnina predstavlja imovinu iz člana 1. Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja. Shodno tome, smatra da su redovni sudovi u osporenim odlukama postupili protivno odredbama člana 1. st. 2. i 3, člana 2. stav 1. i člana 4. Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja kada su upisali pravo vlasništva na predmetnoj nekretnini u korist Općine Bihać. Također, apelantica tvrdi da Zakon o stvarnim pravima ne derogira odredbu člana 4. Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja i da odredbe ova dva zakona nemaju isti predmet reguliranja, odnosno da se Zakonom o stvarnim pravima ne mogu urediti pitanja raspolaganja državnom imovinom obuhvaćenom članom 1. stav 2. Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja. Apelantica tvrdi da sva bitna pitanja u vezi s tom imovinom mogu biti regulirana samo zakonom koji donese Parlamentarna skupština kao nadležni organ, na šta upućuje odredba člana 4. Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja. Apelantica ukazuje da na navedeni zaključak upućuje i Odluka Ustavnog suda U 1/11 od 13. jula 2012. godine.

b) Odgovori na apelaciju

12. Kantonalni sud smatra da je apelacija neosnovana i da osporenom odlukom tog suda nije došlo do povrede apelantinog prava na pravično suđenje i prava na imovinu.

13. Općinski sud ukazuje na to da u cijelosti ostaje pri navodima prvostepenog rješenja kojim je, prema mišljenju tog suda, pravilno utvrđeno činjenično stanje i pravilno primijenjeno materijalno pravo.

14. Pravobranilaštvo smatra da su osporene odluke pravilne i zakonite, te da njima nije došlo do povrede odredaba materijalnog i procesnog prava, kao ni prava iz Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije.

V. Relevantni propisi

15. **Zakon o zemljišnim knjigama Federacije Bosne i Hercegovine** („Službene novine Federacije BiH“ br. 58/02, 19/03 i 54/04) u relevantnom dijelu glasi:

*VI - DIOBA, OTPIS I PRIPIS U ZEMLJIŠNOJ KNJIZI**Član 56.**Promjena sastava zemljišnoknjižnog tijela*

(1) Sastav zemljišnoknjižnog tijela mijenja se zemljišnoknjižnom diobom, otpisom i pripisom.

(2) Prilikom otpisa uspostavlja se novi zemljišnoknjižni uložak, ukoliko pripis nije izvršen u neki već postojeći zemljišnoknjižni uložak. U dosadašnjem zemljišnoknjižnom ulošku navodi se preostala površina zemljišnoknjižnog tijela kao posljedica podjele i broj novog zemljišnoknjižnog tijela.

[...]

*VIII - NOVO USPOSTAVLJANJE, ZAMJENA I POSTUPAK USPOSTAVLJANJA ZEMLJIŠNIH KNJIGA**Član 63.**Novo uspostavljanje i zamjena zemljišnih knjiga*

(1) Ukoliko zemljišna knjiga nije bila uspostavljena ili je zemljišna knjiga koja je prethodno postojala uništena, nestala ili oštećena, uslijediće po službenoj dužnosti uspostavljanje zemljišne knjige od strane zemljišnoknjižnog referenta a u skladu sa odredbama ovog zakona, a naročito sa odredbama iz člana 65.

(2) *Ukoliko je dio zemljišne knjige uništen, izgubljen ili oštećen ili iz drugih razloga nedostaje dio zemljišne knjige, tada zemljišnoknjižni referent vrši njegovo uspostavljanje u skladu sa stavom 1. ovog člana.*

(3) *Utvrđivanje vlasništva, drugih prava i ograničenja na nekretnini vrši se rješenjem.*

(4) *Podatak u vezi sa oznakom nekretnine uzima se iz službenog registra (katastra). Nekretnine se trebaju preuzimati i označavati sa podacima novog premjera.*

Član 64.

Načelo službene provjere i istraživanja činjenica

Radi utvrđivanja vlasništva, drugih prava i ograničenja na nekretninama zemljišnoknjižni ured će po službenoj dužnosti poduzeti potrebne provjere i istraživanja i pribaviti odgovarajuće dokaze. Između ostalog, mogu se upotrijebiti slijedeći dokazi:

[...]

3) podaci o osobama za koje se na osnovu postojećih podataka pretpostavlja da su oni nosioci prava;

4) podaci iz zemljišne knjige;

5) stari katastarski planovi i operati;

[...]

Član 66.

Novo uspostavljanje zemljišnoknjižnog uloška

(1) Novo uspostavljanje zemljišnoknjižnog uloška vrši se po službenoj dužnosti ili na zahtjev zainteresirane osobe.

(2) Kad treba da se uspostavi novi zemljišnoknjižni uložak tad će zemljišnoknjižni ured zatražiti od općinskog organa za upravu koji vodi katastar dostavu ovjerenog izvoda iz katastra.

Član 67.

Najava postupka uspostavljanja

(1) Zemljišnoknjižni ured najavljuje javnim objavljivanjem da predstoji uspostavljanje (izrađivanje) zemljišnoknjižnog uloška.

(2) *Najava se objavljuje oglašavanjem na oglasnoj tabli suda i objavljivanjem u "Službenom glasniku BiH", "Službenim novinama Federacije BiH" i u najmanje dva dnevna lista koja se distribuiraju u Bosni i Hercegovini.*

(3) *Najava mora sadržavati:*

1) *najavu predstojećeg uspostavljanja zemljišnoknjižnog uloška;*

2) *oznaku nekretnine, njen položaj, osobine i površinu prema podacima iz katastra odnosno novog premjera,*

3) *oznaku (ime) vlasnika, ukoliko je to poznato zemljišnoknjižnom uredu ili se može utvrditi;*

4) *poziv licima koja polažu pravo na priznavanje vlasništva ili drugog prava na nekretnini da to svoje pravo prijave u roku od 60 dana od dana najave podneskom u dva primjerka i to dokažu, jer u protivnom njihovo pravo neće biti uzeto u obzir prilikom uspostavljanja zemljišnoknjižnog uloška. Na zahtjev lica koja na osnovu prethodne rečenice tvrde da mogu zahtijevati određeno pravo, rok će se produžiti najmanje za 90 narednih dana, kako bi im se omogućilo pribavljanje potrebnih dokaza.*

(4) *Lica koja nisu bila u mogućnosti saznati za najavu postupka uspostavljanja imaju pravo u roku od 60 dana od dana saznanja za postupak uspostavljanja, ali najduže godinu dana od početka postupka uspostavljanja, prijaviti svoje vlasništvo ili neko drugo pravo na nekretnini, u skladu sa odredbom stava 3. tačka 4. (druga rečenica) ovog člana.*

(5) *Ako se zainteresirana osoba ne prijavi u tom roku, zemljišnoknjižni ured vrši uspostavljanje na osnovu postojećih dokaza u skladu sa članom 64. ovog zakona.*

Član 68.

Pravni put nakon isteka roka

Protekom rokova iz člana 67. ovog zakona zainteresovano lice može ostvariti svoja prava u redovnom sudskom postupku.

Član 69.

Upisi u postupku uspostavljanja

(1) *U zemljišnu knjigu će se kao vlasnik, odnosno nosilac nekog drugog prava, upisati:*

[...]

2) osoba čije vlasništvo, odnosno drugo pravo prema stanju stvari zemljišnoknjižnom uredu izgleda najvjerojatnijim.

[...]

Član 70.

Predmet žalbe u postupku uspostavljanja

U žalbenom postupku zainteresirane osobe mogu samo zahtijevati da se zemljišnoknjižnom uredu naloži da izvrši zabilježbu protiv tačnosti zemljišne knjige ili da poduzme brisanje.

Član 71.

Obavještenje, prigovor

(1) Sud koji je nadležan za uspostavljanje zemljišne knjige obavijestit će sve njemu poznate osobe, koje imaju pravo ili pravni interes na nekretninama u toj katastarskoj općini, o tome da su obavezne da prijave svoja prava kod nadležnog organa uz predočavanje isprava i da dostave potrebne podatke o nekretninama i pravima na nekretninama. Za to se ostavlja rok od 60 dana od dana saznanja za postupak javnog uspostavljanja ali najduže jednu godinu od početka postupka uspostavljanja.

(2) Obavještenje sadrži oznaku predmetne nekretnine i formulaciju planiranog upisa u zemljišne knjige.

(3) Obavještenje se šalje poznatim učesnicima. Pored toga, obavlja se javno obavještavanje na uobičajeni način (u mjesnoj zajednici, naseljenom mjestu, katastarskoj općini i putem javnih medija).

(4) Ukoliko u roku navedenom u stavu 1. bude podnesen prigovor protiv namjeravanog upisa u zemljišnu knjigu, onda se u korist podnosioca prigovora upisuje u zemljišnu knjigu činjenica da je podnesen prigovor protiv tačnosti zemljišnoknjižnog upisa.

16. **Odluka o ratifikaciji Sporazuma o pitanju sukcesije** („Službeni glasnik BiH – Međunarodni ugovori“ broj 22/01) u relevantnom dijelu glasi:

Član 1.

Ratifikuje se Sporazum o pitanjima sukcesije potpisan u Beču, 29. juna 2001. godine na engleskom jeziku, po dobijenoj saglasnosti Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine na osnovu Odluke PS BiH broj 56/01 od 24. oktobra 2001. godine.

Član 2.

Tekst Sporazuma glasi:

[...]

Aneks A

Pokretna i nepokretna državna imovina

Član 1.

(1) Da bi se postiglo pravično rješenje, pokretna i nepokretna državna imovina federacije konstituisane kao bivša SFRJ ("državna imovina") će se prenijeti na države nasljednice u skladu sa odredbama sljedećih članova ovog aneksa.

[...]

Član 2.

(1) Nepokretna državna imovina bivše SFRJ koja se nalazila na teritoriji bivše SFRJ će pripasti državama nasljednicama na čijoj se teritoriji ta imovina nalazi.

[...]

17. **Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik BiH“ 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:

Član 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) na osnovu međunarodnog Sporazuma o pitanjima sukcesije, koji su 29. juna 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. decembra 1991. god, a koja se na dan donošenja ovog zakona smatra vlasništvom ili posjedom Bosne i Hercegovine ili javne organizacije ili organa Bosne i Hercegovine i bilo koje administrativne jedinice Bosne i Hercegovine.

U smislu ovog zakona, pod raspolaganjem navedene imovine smatra se direktni ili indirektni prenos vlasništva.

Član 2.

Bez obzira na odredbe drugog zakona ili propisa, državnom imovinom se može raspolagati samo u skladu s odredbama ovog zakona.

Svaka odluka, akt, ugovor ili bilo koji drugi pravni instrument kojim se raspolože imovinom iz člana 1. ovog zakona suprotno odredbama ovog zakona, ništav je.

Član 3.

Imovina i prava preduzeća, registrovana kao takva, koja su predmet privatizacije prema Okvirnom zakonu o privatizaciji preduzeća i banaka u Bosni i Hercegovini ("Službeni glasnik BiH", br. 14/98 i 14/00) i važećih propisa donesenih na osnovu njega, izuzimaju se od privremene zabrane prema ovom zakonu.

Osim toga, Komisija za državnu imovinu osnovana Odlukom Vijeća ministara Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 10/05, u daljem tekstu: "Komisija") može, na prijedlog zainteresovane strane, odlučiti da određenu državnu imovinu izuzme od privremene zabrane prema ovom zakonu.

Dio državne imovine koja će i dalje služiti za potrebe odbrane se, na osnovu i u skladu s čl. 71-74. Zakona o odbrani Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", br. 88/05), također izuzima od privremene zabrane proglašene ovim Zakonom.

Član 4.

Privremena zabrana raspolaganja državnom imovinom u skladu sa ovim zakonom ostaje na snazi do stupanja na snagu zakona kojim se uređuje provođenje 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 Komisije, odnosno do potvrđivanja prihvatljivog i održivog rješenja pitanja raspodjele državne imovine između države i drugih nivoa vlasti od strane Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira, ili dok visoki predstavnik drugačije ne odluči.

18. **Odluka o osnivanju Komisije za državnu imovinu, utvrđivanje i raspodjelu državne imovine, određivanje prava i obaveza Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u upravljanju državnom imovinom** („Službeni glasnik BiH“ br. 10/05, 18/05, 69/05, 70/05 i 58/18). Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen u Ustavnom sudu BiH koji glasi:

Član 1.

Ovom odlukom se osniva Komisija za državnu imovinu (u daljem tekstu: Komisija) zadužena za izradu kriterija za utvrđivanje državne imovine i njenu raspodjelu između Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine i za donošenje propisa o upravljanju tom imovinom, te za predlaganje nacрта zakona o pravima vlasništva i upravljanja državnom imovinom.

Komisija se osniva kao stalno tijelo Vijeća ministara Bosne i Hercegovine i djelovat će do konačnog usvajanja navedenog propisa.

Član 3.

U skladu sa članom 1. ove odluke, Komisija priprema:

- a) kriterije koji će se primjenjivati da bi se utvrdilo koja imovina je u vlasništvu Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko Distrikta;*
- b) nacрте zakonskih akata za usvajanje, kojima se osigurava da kriteriji iz tačke a) ovog člana budu provedeni;*
- c) prijedloge vezano za upis imovine u javne registre u Bosni i Hercegovini i na teritoriji drugih država bivše SFRJ, odnosno drugih država;*

d) *prijedloge kriterija za preuzimanje imovine sa nivoa entiteta i Brčko Distrikta na nivo Bosne i Hercegovine u slučaju preuzimanja poslova iz nadležnosti entiteta na nivo institucija Bosne i Hercegovine;*

e) *prijedloge odgovarajućeg načina naknade, ukoliko je potrebno, koji uključuje analizu finansijskih implikacija predloženih rješenja u pogledu eksproprijacije u navedenim nacrtima zakonskih akata.*

19. **Zakon o stvarnim pravima** („Službene novine Federacije BiH“ br. 66/13 i 100/13). Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen u Ustavnom sudu BiH koji glasi:

Glava I

PRIJELAZNE ODREDBE

1. Pretvorba društvenog vlasništva

Član 338.

Pretvorba prava korištenja, ili upravljanja ili raspolaganja

(1) *Ako posebni zakonom nije određeno drugačije pravo upravljanja ili korištenja ili raspolaganja kao osnovna prava na stvarima u društvenom odnosno državnom vlasništvu koje do stupanja na snagu ovog zakona nije postalo vlasništvo druge osobe, danom stupanja na snagu ovog zakona pretvaraju se u pravo vlasništva njihovog dosadašnjeg nosioca odnosno njegovog pravnog sljednika, ako te stvari mogu biti predmet prava vlasništva.*

(2) *Za upise prava upravljanja ili korištenja ili raspolaganja na stvarima u društvenom odnosno državnom vlasništvu, koji su provedeni u zemljišnim knjigama do dana stupanja na snagu ovog zakona, smatra se da su upisi prava vlasništva, ako društveno vlasništvo nije pretvoreno u vlasništvo druge osobe, koja je ovlaštena ishoditi uknjižbu svoga prava.*

(3) *Pravo upravljanja ili korištenja ili raspolaganja na stvari u društvenom odnosno državnom vlasništvu postalo je pretvorbom vlasništvo pravnog sljednika dotadašnjega nosioca prava upravljanja odnosno korištenja ili raspolaganja na toj stvari, ako je stvar podobna biti predmetom prava vlasništva, osim ako je po nekom pravnom osnovu postalo vlasništvo druge osobe a posebnim zakonom nije određeno drugačije.*

(4) Odredbe ovog zakona o pretvorbi prava upravljanja, korištenja ili raspolaganja stvarima u društvenom odnosno državnom vlasništvu primjenjuju se i na pravne sljedbenike nosioca tih prava.

Član 341.

Presumpcije

(1) Osoba, koja je u zemljišnim knjigama upisana kao nosilac prava upravljanja ili korištenja ili raspolaganja nekretninom, odnosno prava korištenja na neizgrađenom građevinskom zemljištu, smatra se vlasnikom nekretnine, ukoliko se ne dokaže suprotno a društveno vlasništvo nije pretvoreno u vlasništvo druge osobe.

(2) Osoba koja se ne može osloniti na presumpciju iz stava 1. ovoga člana, ili koja dokazuje suprotno od nje, dokazat će svoje pravo vlasništva ako dokaže da je ona odnosno njen pravni predhodnik bio stekao pravo upravljanja, ili korištenja ili raspolaganja, odnosno pravo korištenja prava korištenja građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu, na valjanom pravnom osnovu i uz ispunjenje svih ostalih pretpostavka koje su se za sticanje toga prava zahtijevale u trenutku sticanja.

(3) Smatra se da su državno vlasništvo sve stvari iz društvenoga vlasništva u pogledu kojih nije utvrđeno u čijem su vlasništvu niti djeluje presumpcija vlasništva iz stava 1. ovoga člana, a nosioca prava vlasništva odredit će se posebnim zakonom.

Član 342.

Upis neuknjiženih prava na nekretninama

(1) Upis prava vlasništva nekretnine koje je nastalo pretvorbom društvenog vlasništva ili potječe od nekadašnjega prava upravljanja, ili korištenja ili raspolaganja stvari u društvenom vlasništvu provest će se po pravilima zemljišnoknjižnog prava, ako ovim zakonom nije nešto drugo propisano.

(2) Osobe koje u zemljišnim knjigama nisu upisane kao nosioci prava vlasništva stečenog pretvorbom društvenog vlasništva ili prava upravljanja ili korištenja ili raspolaganja, a ne raspolazu ispravom valjanom za zemljišnoknjižni upis prava vlasništva, odnosno drugih stvarnih prava na nekretninama, upisat će

pravo vlasništva tih nekretnina, odnosno drugih stvarnih prava u zemljišnu knjigu na temelju odluke suda, nakon što dokažu da su bili izvanknjižni nosioci takvog prava na nekretnini u društvenom vlasništvu.

(3) Državno/entitetsko vlasništvo na nekretninama na kojima su imala pravo upravljanja ili korištenja ili raspolaganja društvenopravne osobe uknjižit će se na temelju odluke nadležnog organa.

(4) Odredbe o sticanju prava uknjižbom shodno se primjenjuju i na sticanje prava vlasništva i drugih stvarnih prava upisom u knjigu položenih ugovora.

Član 343.

Upis vlasništva u koje se pretvorilo pravo korištenja na građevinskom zemljištu

(1) Upis prava vlasništva nekretnine koje potiče od nekadašnjih prava korištenja neizgrađenog građevinskog zemljišta u društvenom, sada državnom vlasništvu provest će se po pravilima zemljišnoknjižnog prava, ako ovim zakonom nije nešto drugo propisano.

(2) Zemljišnoknjižni sud će na zahtjev osobe, koja za to ima pravni interes dopustiti brisanje društvenog, sada državnog vlasništva i prava korištenja, te će upisati pravo vlasništva u korist osobe, koja je kao nosilac prava korištenja bila upisana u zemljišnoj knjizi.

[...]

Član 359.

Primjena zakona

(1) Na sticanje, promjenu, pravne učinke i prestanak stvarnih prava od dana stupanja na snagu ovoga zakona primjenjuju se odredbe ovoga zakona, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno.

(2) Na sticanje, promjenu, pravne učinke i prestanak stvarnih prava do dana stupanja na snagu ovoga zakona primjenjuju se propisi koji su važili u trenutku sticanja, promjene i prestanka prava i njihovih pravnih učinaka.

[...]

Član 362.

Stečena prava

(1) *Stupanje na snagu ovoga zakona nema uticaja na postojeće odnose vlasnika, odnosno suvlasnika stvari, te osobe koje su na valjanom pravnom osnovu i na valjani način stekle prava u pogledu tih stvari.*

[...]

2. Nekretnine u vlasništvu Federacije, kantona i jedinica lokalne samouprave

[...]

Član 364.

Promet i raspolaganje nekretninama u vlasništvu Federacije,

kantona i jedinica lokalne samouprave

(1) *Promet i raspolaganje nekretninama u vlasništvu Federacije, kantona i jedinica lokalne samouprave u prijelaznom periodu vrši se na način i pod uvjetima određenim ovim zakonom, Zakonom o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj: 20/05), Zakonom o zemljišnim knjigama ("Službene novine Federacije BiH", br. 19/03 i 54/04), Sporazumom o pitanjima sukcesije ("Službeni glasnik BiH /dodatak -Međunarodni Ugovori/ br. 10/2001 i 41/2001), Odlukom o sprovođenju Aneksa "G" sporazuma o pitanjima sukcesije na teritoriji BiH ("Službeni glasnik BiH", broj: 2/04), Odlukom o obavezi zaštite državne imovine, finansijskih potraživanja i dugovanja pravnih osoba iz BiH u drugim državama bivše SFRJ ("Službeni glasnik BiH", broj: 2/04), međudržavnim ugovorima o rješavanju imovinsko-pravnih odnosa između država nastalih raspadom bivše SFRJ, te drugim propisima.*

(2) *Postupak za prodaju nekretnina u vlasništvu Federacije, kantona i jedinica lokalne samouprave putem javnog konkursa/nadmetanja se vodi u skladu sa propisima iz stava 1. ovog člana, te posebnim propisima koji uređuju postupanje organa nadležnih za promet i raspolaganje nekretninama u državnom vlasništvu.*

(3) *Odredbe st. 1. i 2. ovog člana se shodno primjenjuju i na nekretnine koje se nalaze u imovini pravnih osoba u mješovitom vlasništvu.*

Član 370.

Prestanak primjene ostalih propisa

(1) *Početak primjene ovog zakona prestaje primjena svih važećih propisa koji pitanja raspolaganja nekretninama u državnom vlasništvu određuju na drugačiji način u odnosu na odredbe ovog zakona.*

(2) *Odredba o prestanku primjene propisa iz stava 1. ovog člana ne odnosi se na raspolaganje nekretninama u državnom vlasništvu u postupcima privatizacije i restitucije.*

(3) *Zakonodavni organi odgovarajućih teritorijalnih jedinica su u obavezi donijeti nove, odnosno usaglasiti važeće propise u vezi sa raspolaganjem nekretninama u državnom vlasništvu sa odredbama ovog zakona u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.*

VI. Dopustivost

20. U skladu sa članom VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud, također, ima apelacionu nadležnost u pitanjima koja su sadržana u ovom ustavu kada ona postanu predmet spora zbog presude bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini.

21. U skladu sa članom 18. stav (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud može razmatrati apelaciju samo ako su protiv presude, odnosno odluke koja se njome osporava, iscrpljeni svi djelotvorni pravni lijekovi mogući prema zakonu i ako je podnesena u roku od 60 dana od dana kada je podnosilac apelacije primio odluku o posljednjem djelotvornom pravnom lijeku koji je koristio.

22. U konkretnom slučaju predmet osporavanja apelacijom je Rješenje Kantonalnog suda broj 01 0 Dn 012881 17 PŽ od 9. novembra 2017. godine protiv kojeg nema drugih djelotvornih pravnih lijekova mogućih prema zakonu. Zatim, osporeno rješenje apelantica je primila 27. decembra 2017. godine, a apelacija je podnesena 21. februara 2018. godine, tj. u roku od 60 dana, kako je propisano članom 18. stav (1) Pravila Ustavnog suda. Konačno, apelacija ispunjava i uvjete iz člana 18. st. (3) i (4) Pravila Ustavnog suda jer ne postoji neki formalni razlog zbog kojeg apelacija nije dopustiva, niti je očigledno (*prima facie*) neosnovana.

23. Imajući u vidu odredbe člana VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 18. st. (1), (3) i (4) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je utvrdio da predmetna apelacija ispunjava uvjete u pogledu dopustivosti.

VII. Meritum

24. Apelantica tvrdi da joj je osporenim odlukama povrijeđeno pravo na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. Evropske konvencije i pravo na imovinu iz člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

25. S obzirom na to da je apelantica nosilac javne vlasti, Ustavni sud podsjeća da ona ne uživa zaštitu prava zagaraniranih odredbama Evropske konvencije i njenih protokola koji reguliraju odnos javne vlasti i pojedinaca i pružaju pojedincima zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u odnosu s javnom vlašću. Međutim, Ustavni sud je u svojoj praksi ukazao da Evropska konvencija pruža minimum zaštite u pogledu ljudskih prava i osnovnih sloboda, a Ustav Bosne i Hercegovine daje širu zaštitu, pa je usvojio stav da, prema članu VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, svako ko je bio stranka u određenom postupku i ko ima presudu bilo kojeg suda za koju smatra da su mu njome povrijeđena prava može podnijeti apelaciju Ustavnom sudu. U skladu s tim, državni organi i javna vlast kao učesnici sudskih postupaka uživaju garancije prava na pravičan postupak i prava na imovinu iz člana II/3.e) i k) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka broj *AP 39/03* od 27. februara 2004. godine, objavljena na www.ustavnisud.ba). Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud će ispitati apelanticine navode u odnosu na prava iz člana II/3.e) i k) Ustava Bosne i Hercegovine.

Pravo na pravično suđenje

26. Član II/3. Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

Sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i slobode iz stava

2. ovog člana, što uključuje:

e) Pravo na pravično saslušanje u građanskim i krivičnim stvarima i druga prava u vezi sa krivičnim postupkom.

27. Ustavni sud, prije svega, zapaža da apelantica osporava odluke redovnih sudova donesene u postupku radi uspostavljanja novog zk. uloška i uknjižbe prava vlasništva u zemljišnoj knjizi na nekretninama u tom zk. ulošku u korist Općine Bihać s dijelom 1/1, tvrdeći da predmetna nekretnina predstavlja državno vlasništvo, te da, shodno tome, na istoj nekretnini, u skladu s odredbama Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja BiH, nije moglo biti uknjiženo pravo vlasništva Općine Bihać. Imajući u vidu navedeno, kao i uzimajući u obzir da je upis prava vlasništva odlučujući za njeno uživanje i raspolaganje, Ustavni sud smatra da apelantica u postupku u kojem su donesene osporene odluke, a u kojem je radi zaštite svojih prava i interesa učestvovala u

dijelu koji se odnosio na žalbeni postupak, uživa garancije prava na pravično suđenje (vidi, *mutatis mutandis*, Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj AP 176/18 od 23. aprila 2018. godine, tačka 28. i Odluka o dopustivosti i meritumu broj AP 2915/11 od 10. decembra 2013. godine, tačka 24, dostupne na internetskoj stranici Ustavnog suda www.ustavnisud.ba).

28. Iz apelacionih navoda proizlazi da apelantica, u suštini, smatra da su osporene odluke rezultat proizvoljne primjene materijalnog prava, što se, prema apelanticinom mišljenju, ogleda u neprimjenjivanju odredaba Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja. U vezi s tim, Ustavni sud, prije svega, ukazuje na to da, prema praksi Evropskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Evropski sud), koju Ustavni sud slijedi prilikom ispitivanja ustavnih prava (vidi Odluka o dopustivosti i meritumu broj AP 992/15 od 25. oktobra 2017. godine, tačka 35), i Ustavnog suda, zadatak ovih sudova nije preispitivanje zaključaka redovnih sudova u pogledu činjeničnog stanja i primjene materijalnog prava (vidi Evropski sud, *Pronina protiv Rusije*, odluka o dopustivosti od 30. juna 2005. godine, aplikacija broj 65167/01). Međutim, s druge strane, zadatak Ustavnog suda jeste da, u okviru svoje apelacione nadležnosti, preispita način na koji su utvrđene činjenice, odnosno primijenjeni relevantni propisi u postupku pred redovnim sudovima u slučaju kada odluka redovnog suda ne uključuje ili pogrešno primjenjuje ustavno pravo, kada je primjena pozitivnopravnih propisa bila očigledno proizvoljna, kada je relevantni zakon sam po sebi neustavan ili kada su povrijeđena osnovna procesna prava kao što su pravo na pravičan postupak, pravo na pristup sudu, pravo na djelotvoran pravni lijek i u drugim slučajevima (vidi Ustavni sud, Odluka broj U 29/02 od 27. juna 2003. godine, objavljena u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ broj 31/03). Stoga će Ustavni sud u konkretnom slučaju, s obzirom na pitanja koja apelantica problematizira, ispitati da li je osporena odluka zasnovana na proizvoljnoj primjeni relevantnih propisa.

29. U vezi s tim, Ustavni sud, prije svega, ukazuje na to da je u postupku u kojem su donesene osporene odluke nesporno utvrđeno da je predmetna nekretnina u zemljišnoknjižnom ulošku bila upisana kao „općenarodna imovina“, te da je raniji posjednik te nekretnine bio JU „Đački dom“ Bihać, koji je brisan rješenjem Službe za imovinskopravne i geodetske poslove, precizirani broj od 3. juna 2011. godine (rješenje je postalo pravosnažno 20. juna 2011. godine), a kao posjednik predmetne nekretnine upisana je Općina Bihać. Ustavni sud podsjeća da je u konkretnom slučaju, prije svega, sporno da li je, razmatrajući apelanticine žalbene navode, kakve apelantica ponavlja i u apelaciji, Kantonalni sud proizvoljno primijenio materijalno pravo kada je zaključio da je Zakon o stvarnim pravima *lex posterior* i da se on primjenjuje na predmetne nekretnine koje, prema apelanticinom mišljenju, predstavljaju državnu imovinu u smislu Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja.

30. U vezi s tim, Ustavni sud, prije svega, smatra potrebnim napomenuti da je Bosna i Hercegovina, jedna od bivših republika SFRJ, nakon raspada SFRJ, shodno principu kontinuiteta iz člana I/1. Ustava Bosne i Hercegovine, nastavila svoje pravno postojanje prema međunarodnom pravu kao država s unutrašnjom strukturom modificiranom tim ustavom i s postojećim međunarodno priznatim granicama. Također, Ustavni sud napominje da je nakon raspada SFRJ i okončanja ratnih sukoba na području Bosne i Hercegovine započeo proces sukcesije državne imovine bivše SFRJ u kojem je 29. juna 2001. godine zaključen Sporazum o sukcesiji između pet država nasljednica bivše SFRJ, koji je odlukom od 28. novembra 2001. godine ratificiralo Predsjedništvo Bosne i Hercegovine i koji je objavljen u „Službenom glasniku BiH – Međunarodni ugovori“ broj 22/01. Shodno članu 2. Aneksa A uz navedeni sporazum, nepokretna državna imovina bivše SFRJ koja se nalazila na teritoriji bivše SFRJ pripala je Bosni i Hercegovini, ukoliko se nalazila na njenoj teritoriji.

31. Također, Ustavni sud podsjeća da su i unutar institucija Bosne i Hercegovine započeti procesi rješavanja pitanja u vezi s državnom imovinom u Bosni i Hercegovini. Tako je Vijeće ministara Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Vijeće ministara) 16. decembra 2004. godine donijelo Odluku o osnivanju Komisije za državnu imovinu, utvrđivanje i raspodjelu državne imovine, određivanje prava i obaveza Bosne i Hercegovine, entiteta i Distrikta Brčko Bosne i Hercegovine u upravljanju državnom imovinom (u daljnjem tekstu: Odluka o osnivanju Komisije za državnu imovinu), koja je stupila na snagu 28. februara 2005. godine (i koja, s izmjenama i dopunama, važi u vrijeme donošenja ove odluke Ustavnog suda). Prema članu 1. stav 1. navedene odluke, zadatak Komisije je izrada kriterija za utvrđivanje državne imovine i njenu raspodjelu između Bosne i Hercegovine, entiteta i Distrikta Brčko Bosne i Hercegovine i za donošenje propisa o upravljanju tom imovinom, te za predlaganje nacrtu zakona o pravima vlasništva i upravljanja državnom imovinom. Prema stavu 2. istog člana, Komisija je osnovana kao stalno tijelo Vijeća ministara Bosne i Hercegovine i djelovat će do konačnog usvajanja navedenog propisa. Prema informacijama kojima raspolaže Ustavni sud, do dana donošenja ove odluke Ustavnog suda takav propis predviđen članom 1. stav 1. Odluke o osnivanju Komisije za državnu imovinu još nije usvojen i Komisija još uvijek djeluje u skladu sa svojim nadležnostima.

32. Ustavni sud zatim podsjeća da je nakon donošenja navedene Odluke o osnivanju Komisije za državnu imovinu, a konstatirajući da ne postoje efikasne mjere u cijeloj Bosni i Hercegovine za zaštitu interesa Bosne i Hercegovine i njenih administrativnih jedinica od potencijalne štete koju bi predstavljalo daljnje raspolaganje državnom imovinom prije donošenja odgovarajućih zakona na osnovu preporuka Komisije, Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu donio odluke kojima je

proglasio Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja, Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Federacije Bosne i Hercegovine i Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Republike Srpske. Navedenim zakonima (koji na isti način reguliraju predmetnu materiju) stvoren je dakle pravni okvir radi privremene zaštite od potencijalne štete do koje bi moglo doći uslijed raspolaganja državnom imovinom, čime se (prema odredbama člana 1. stav 3. tih zakona) smatra direktni ili indirektni prijenos vlasništva. Pri tome, odredbama člana 1. svakog od ovih zakona identično je propisano šta se u smislu te odluke smatra državnom imovinom čije je raspolaganje zabranjeno ovim zakonima, a članom 3. svakog od tih zakona dopušteni su taksativno propisani izuzeci od privremene zabrane raspolaganja utvrđene tim zakonom (imovina i prava preduzeća, registrirana kao takva, koja su predmet privatizacije prema relevantnim propisima o privatizaciji, dio državne imovine koja će i dalje služiti za potrebe odbrane u skladu s relevantnim propisom, kao i državna imovina koju Komisija odluči da izuzme od privremene zabrane prema tim zakonima). Također, odredbama člana 4. ovih zakona definirano je do kada ostaje na snazi privremena zabrana raspolaganja državnom imovinom u skladu s tim zakonima. Naime, odredbama člana 4. navedenih zakona je identično propisano da privremena zabrana raspolaganja državnom imovinom u skladu s tim zakonima ostaje na snazi do stupanja na snagu zakona kojim se uređuje provođenje kriterija koji će se primjenjivati za utvrđivanje imovine koja je u vlasništvu Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Distrikta Brčko Bosne i Hercegovine i utvrđuju prava vlasništva i upravljanja državnom imovinom, koja će se donijeti na preporuke Komisije, odnosno do potvrđivanja prihvatljivog i održivog rješenja pitanja raspodjele državne imovine između države i drugih nivoa vlasti od Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira ili dok Visoki predstavnik drugačije ne odluči. Međutim, Ustavni sud zapaža da na nivou Bosne i Hercegovine takav zakon još uvijek nije donesen, odnosno to pitanje još uvijek nije riješeno, niti je Visoki predstavnik donio drugačiju odluku. Dakle, Ustavni sud ukazuje da na nivou Bosne i Hercegovine još uvijek nije donesen propis kojim bi se tačno definiralo koja imovina je u vlasništvu države, koja u vlasništvu entiteta i Distrikta Brčko i reguliralo njeno upravljanje. Pri tome, Ustavni sud ukazuje da je Republika Srpska kao entitet donijela Zakon o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji Republike Srpske i pod zabranom je raspolaganja („Službeni glasnik Republike Srpske” broj 135/10), ali je Ustavni sud Odlukom U 1/11 od 13. jula 2012. godine utvrdio da Republika Srpska nema ustavnu nadležnost za reguliranje pravne materije koja je predmet tog zakona jer je to, u skladu sa članom I/1, članom III/3.b) i članom IV/4.e) Ustava Bosne i Hercegovine, nadležnost Bosne i Hercegovine. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud konstatira da je, s ciljem zaštite potencijalne štete koju bi predstavljalo daljnje raspolaganje, još uvijek na snazi privremena zabrana raspolaganja državnom imovinom definiranom zakonima o privremenoj

zabrani raspolaganja, izuzev izuzetaka predviđenih članom 3. tih zakona. Osim toga, Ustavni sud zapaža da je odredbama člana 2. sva tri zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom (BiH, FBiH i RS) propisano da, bez obzira na odredbe drugog zakona ili propisa, državnom imovinom se može raspolagati samo u skladu s odredbama tih zakona, a da je ništava svaka odluka, akt, ugovor ili bilo koji drugi pravni instrument kojim se raspolaže imovinom iz člana 1. tih zakona suprotno odredbama tih zakona. Prema mišljenju Ustavnog suda, redovni sudovi i organi uprave navedeno moraju imati u vidu prilikom donošenja odluka kojima se vrši raspolaganje tom imovinom, direktno i indirektno.

33. Dovodeći u vezu sve navedeno sa činjenicama konkretnog predmeta, Ustavni sud smatra da je proizvoljan zaključak Kantonalnog suda da je, imajući u vidu odredbu člana 370. stav 1. Zakona o stvarnim pravima (kojom je propisano da početkom primjene ovog zakona prestaje primjena svih važećih propisa koji pitanja raspolaganja nekretninama u državnom vlasništvu određuju na drugačiji način u odnosu na odredbe ovog zakona), prvostepeni sud pravilno primijenio materijalno pravo kada je na predmetnoj nekretnini izvršio brisanje „državnog vlasništva“ i kada je na toj nekretnini upisao vlasništvo Općine Bihać s dijelom 1/1, prema pravnom principu *lex posterior, derogat legi priori*, smatrajući da su odredbe Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja derogirane kasnije donesenim Zakonom o stvarnim pravima. Naime, uzimajući u obzir sve navedeno, Ustavni sud smatra da se navedeni princip ne može primijeniti u okolnostima u kojima je još uvijek na snazi privremena zabrana raspolaganja državnom imovinom definiranom zakonima o privremenoj zabrani raspolaganja, već da se u takvim okolnostima samo može primijeniti princip *lex specialis, derogat legi generali*. Polazeći od pitanja koja su regulirana zakonima o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom (i državni i entitetski, s obzirom na to da ti zakoni na isti način reguliraju predmetnu materiju), Ustavni sud smatra da ti zakoni imaju karakter *lex specialis* zakona u vezi s pitanjem raspolaganja državnom imovinom koja je kao takva definirana tim zakonom sve dok se pitanje statusa i upravljanja tom imovinom ne riješi na državnom nivou ili dok Visoki predstavnik ne odluči drugačije.

34. U prilog tome govori i tekst odredbe člana 364. stav 1. Zakona o stvarnim pravima kojim je propisano: „Promet i raspolaganje nekretninama u vlasništvu Federacije, kantona i jedinica lokalne samouprave u prijelaznom periodu vrši se na način i pod uvjetima određenim ovim zakonom, Zakonom o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Federacije Bosne i Hercegovine [...]“ iz čega proizlazi da taj zakon, dakle, ima u vidu i ograničenja koja su uspostavljena zakonom koji je proglasio Visoki predstavnik. Također, u prilog tome govori i činjenica da je i odredbom člana 338. stav 1. Zakona o stvarnim pravima propisano da, ako posebnim zakonom nije određeno

drugačije pravo upravljanja ili korištenja ili raspolaganja kao osnovna prava na stvarima u društvenom, odnosno državnom vlasništvu koje do stupanja na snagu ovog zakona nije postalo vlasništvo drugog lica, danom stupanja na snagu ovog zakona pretvaraju se u pravo vlasništva njihovog dosadašnjeg nosioca, odnosno njegovog pravnog sljednika, ako te stvari mogu biti predmet prava vlasništva. Također, u prilog tome govori i odredba člana 359. stav 1. Zakona o stvarnim pravima kojom je propisano: „Na sticanje, promjenu, pravne učinke i prestanak stvarnih prava od dana stupanja na snagu ovoga zakona primjenjuju se odredbe ovoga zakona, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno.“ Ovaj posebni zakon u smislu citiranih odredbi Zakona o stvarnim pravima je nesumnjivo i Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom (kako državni tako i entitetski, u konkretnom slučaju zakon FBiH), s obzirom na to da taj zakon privremeno zabranjuje i indirektni prijenos prava vlasništva.

35. Dakle, imajući u vidu da je Kantonalni sud proizvoljno zaključio da Zakon o stvarnim pravima kao *lex posterior* derogira odredbe Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja, Ustavni sud zapaža da taj sud nije suštinski razmotrio apelanticine navode da je prvostepeno rješenje doneseno suprotno odredbama Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom BiH. Zbog toga je i proizvoljno zaključio da je prvostepeni sud pravilno ocijenio da je Općina Bihać najvjerovatniji vlasnik predmetne nekretnine u smislu odredaba člana 69. stav 1. tačka 2. Zakona o zemljišnim knjigama, na osnovu kojih je i upisana kao vlasnik predmetne nekretnine. Naime, s obzirom na to da je Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja *lex specialis* zakon u vezi s pitanjem raspolaganja državnom imovinom, koja je kao takva definirana tim zakonom, sve dok se pitanje statusa i upravljanja tom imovinom ne riješi na državnom nivou ili dok Visoki predstavnik ne odluči drugačije, ovaj zakon je u vezi s tim pitanjem dakle *lex specialis* i u odnosu na Zakon o zemljišnim knjigama. Pri tome, imajući u vidu da je u konkretnom slučaju osporenim odlukama izvršeno brisanje „državnog vlasništva“ i došlo do indirektnog prijenosa prava vlasništva na predmetnoj nekretnini, a koja je u zemljišnoknjižnom ulošku ranije bila upisana kao „općenarodna imovina“, a osporenom odlukom upisana s pravom vlasništva u korist Općine Bihać s dijelom 1/1, Ustavni sud smatra da je u tim odlukama nesporno i nedvosmisleno moralo biti razmotreno pitanje da li se u konkretnom slučaju radi o državnoj imovini u smislu odredbi Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja koja je obuhvaćena zabranom raspolaganja, a što nije učinjeno u konkretnom slučaju. S obzirom na to da pitanje utvrđivanja ove činjenice nije u nadležnosti Ustavnog suda, a imajući u vidu da redovni sud nije razmotrio to krucijalno pitanje, već da je proizvoljno zaključio da je Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja derogiran donošenjem Zakona o stvarnim pravima, redovni sud je na taj način proizvoljno primijenio materijalno pravo na apelanticinu štetu.

36. Shodno navedenom, Ustavni sud zaključuje da je osporena odluka suštinskim nerazmatranjem apelantičnih navoda da je prvostepena odluka donesena suprotno odredbama Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja i proizvoljnim zaključivanjem da Zakon o stvarnim pravima kao *lex posterior* derogira odredbe Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja dovela do proizvoljne primjene materijalnog prava, a što je imalo za posljedicu donošenje proizvoljne odluke kojom je prekršeno apelantično pravo na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine.

Pravo na imovinu

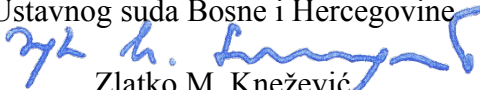
37. S obzirom na zaključak o povredi prava na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud smatra da nema potrebe da posebno razmatra i apelantične navode o povredi prava na imovinu iz člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine.

VIII. Zaključak

38. Ustavni sud je zaključio da postoji kršenje ustavnog prava na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine jer redovni sud nije razmotrio važno pitanje da li se u konkretnom slučaju radi o državnoj imovini u smislu Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja i arbitrarno je primijenio materijalno pravo smatrajući da Zakon o stvarnim pravima kao *lex posterior* derogira Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja.

39. Na osnovu člana 59. st. (1) i (2) i člana 62. stav (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

40. Prema članu VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

Predsjednik
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

Zlatko M. Knežević