

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

Zlatko M. Knežević, predsjednik

Mato Tadić, potpredsjednik

Mirsad Ćeman, potpredsjednik

Margarita Caca-Nikolovska, potpredsjednica

Tudor Pantiru, sudija

Valerija Galić, sutkinja

Miodrag Simović, sudija

Seada Palavrić, sutkinja

Giovanni Grasso, sudija

na sjednici održanoj 6. februara 2020. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

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

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

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

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

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

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

OBRAZLOŽENJE

I. Uvod

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

II. Postupak pred Ustavnim sudom

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

III. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

4. Podnosioci zahtjeva smatraju da je osporena odredba suprotna članu I/1, članu III/3.b) i članu IV/4.e) Ustava Bosne i Hercegovine. Istakli su da je, i pored jasnih zabrana da se pitanje državne imovine rješava jednostrano, te jasnog stava Ustavnog suda u predmetu broj U 1/11 da

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

5. Osporenom odredbom, kako je dalje istaknuto, poljoprivredno zemljište na teritoriji RS koje je upisano u javnim evidencijama kao općenarodna imovina, bez upisanog prava korištenja, upravljanja ili raspolaganja, zatim kao društveno, odnosno državno vlasništvo s pravom korištenja, upravljanja ili raspolaganja u korist preduzeća koja su bila predmet privatizacije ili je upisano kao posjed tih preduzeća ili kao posjed bivših društveno-pravnih lica sa sjedištem van teritorije RS, stupanjem na snagu izmjena Zakona, po sili zakona, postaje vlasništvo i posjed RS. Osporenom odredbom je također propisan postupak upisa prava vlasništva i posjeda pobrojanih nekretnina na RS.
6. Podnosioci zahtjeva su istakli da je Zakonom o pretvorbi društvenog vlasništva koji je donijela RBiH 1994. godine utvrđeno da danom stupanja na snagu tog zakona RBiH postaje nosilac prava vlasništva na imovini u društvenom vlasništvu kako je propisano članom 1. tog zakona. Nadalje, podnosioci zahtjeva su istakli da je BiH zaključila Sporazum o pitanjima sukcesije između BiH, Republike Hrvatske, Republike Makedonije, Republike Slovenije i Savezne Republike Jugoslavije (zaključen u Beču 29. juna 2001. godine, koji je odlukom Predsjedništva BiH ratificiran 28. novembra 2001. godine). Prema članu 2. Aneksa A na Sporazum o sukcesiji „nepokretna imovina bivše SFRJ koja se nalazi na teritoriji bivše SFRJ pripast će državama nasljednicama na čijoj se teritoriji ta imovina nalazi“. Podnosioci zahtjeva smatraju da Sporazum o sukcesiji nedvojbeno pokazuje da je država BiH titular vlasništva nad nepokretnom imovinom bivše SFRJ koja se raspadom bivše SFRJ nalazila na teritoriji BiH. BiH je kao subjekt međunarodnog prava i potpisnica ovog, od strane njenih nadležnih organa i tijela ratificiranog, multilateralnog sporazuma (Sporazuma o sukcesiji) dužna isti poštovati.
7. Podnosioci zahtjeva su se također pozvali na Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine i na dva entitetska zakona kojima se zabranjuje raspolaganje državnom imovinom na području Federacije BiH, odnosno RS, a koje je svojom odlukom proglasio Visoki predstavnik u BiH. Navedeni zakoni su, kako je istaknuto, još uvijek na snazi s obzirom na to da nije donesen zakon o državnoj imovini na nivou BiH. Dalje je navedeno da je članom 1. st. (1) i (2) Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom BiH utvrđeno koja se nepokretna imovina smatra državnom imovinom BiH. Također su naveli da je Ustavni sud u Odluci broj U 1/11 smatrao da je „Visoki predstavnik donio

adekvatne zakone o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom“ kako bi pomogao proces donošenja zakona na državnom i nižim nivoima o pravima vlasništva, upravljanja i drugim pitanjima povezanim s državnom imovinom.

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

proglasio Visoki predstavnik u BiH: Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom BiH, te dva entitetska zakona kojima se zabranjuje raspolaganje državnom imovinom na području Federacije BiH, odnosno RS.

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

b) Odgovor na zahtjev

12. Narodna skupština je u odgovoru na zahtjev, prije svega, osporila ovlaštenje podnosiocima zahtjeva za pokretanje postupka u smislu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine jer Vijeće naroda RS ne predstavlja jedan poseban dom Narodne skupštine RS, a što proizlazi iz člana 69. stav 2. Ustava RS. Stoga je jasno da Vijeće naroda koje posjeduje restriktivnu nadležnost predstavlja jedno posebno tijelo za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa bilo kojeg od konstitutivnih naroda, a ne drugi dom Narodne skupštine RS.
13. Prema mišljenju Narodne skupštine RS, navedeni zahtjev nije osnovan, te ga stoga Ustavni sud treba odbiti, kao i zahtjev za donošenje privremene mjere. U prilog navedenom je istaknuto da je Amandmanom XXXII na član 68. tačka 6. Ustava Republike Srpske propisano da Republika, između ostalog, uređuje i osigurava vlasničke i obligacione odnose i zaštitu svih oblika vlasništva, dok je tačkom 8. istog člana propisano da Republika uređuje osnovne ciljeve i pravce privrednog, naučnog, tehnološkog, demografskog i socijalnog razvoja, razvoja poljoprivrede i sela itd. Dalje je istaknuto da iz navedenih odredbi Ustava Republike Srpske, a koje su i ustavni osnov za donošenje predmetnog zakona, jasno proizlazi da Republika Srpska ima nadležnost za donošenje Zakona o poljoprivrednom zemljištu, odnosno ima nadležnost da regulira sva pitanja koja su od značaja za poljoprivredno zemljište kao dobro od općeg interesa, pa i pitanje vlasništva na poljoprivrednom zemljištu.
14. Navodi podnosilaca zahtjeva da su osporenim odredbom povrijeđeni čl. I/1, III/3.b) i IV/4.e) Ustava BiH su, prema mišljenju Narodne skupštine, bez osnova. U odnosu na član I/1. Ustava BiH Narodna skupština je istakla da se navedenim članom propisuje striktno kontinuitet međunarodno-pravnog subjektiviteta BiH, koji za posljedicu nema pravni kontinuitet imovine, odnosno kontinuitet vlasništva nad poljoprivrednim zemljištem. Dio navedene odredbe „sa unutrašnjom strukturom modificiranom ovim Ustavom“, zapravo znači da pravni kontinuitet ne isključuje unutrašnju strukturu koja je modificirana i definirana Ustavom BiH.

15. U odnosu na član III/3.b) Ustava BiH kojim je propisano da će se entiteti i sve njihove administrativne jedinice u potpunosti pridržavati tog ustava kojim se stavljaju van snage zakonske odredbe BiH i ustavne i zakonske odredbe entiteta koje mu nisu saglasne, kao i odluka institucija BiH, suprotno navodima podnosioca zahtjeva da se osporenom odredbom krši navedena odredba Ustava BiH, Narodna skupština smatra da je osporena odredba donesena na osnovu ovlaštenja koje je sadržano u Ustavu Republike Srpske koji je u saglasnosti sa Ustavom BiH. Istaknuto je da Ustav Republike Srpske u Amandmanu XXXII na član 68. tačka 6. daje ovlaštenje Republici da uređuje i osigurava vlasničke odnose, te da vrši zaštitu svih oblika vlasništva. Osporena odredba, prema mišljenju Narodne skupštine, proizlazi i iz Ustava BiH koji u članu III/1. taksativno nabroja pitanja koja su u nadležnosti institucija BiH istovremeno propisujući u članu III/3.a) da sve vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu ovim ustavom izričito povjerena institucijama BiH pripadaju entitetima.
16. Prema mišljenju Narodne skupštine, nisu osnovani ni navodi da je osporenom odredbom povrijeđen i član IV/4.e) Ustava BiH prema kojem je Parlamentarna skupština BiH nadležna za ostala pitanja koja su potrebna da se provedu njene dužnosti ili koja su joj dodijeljena zajedničkim sporazumom entiteta. Suprotno navodima podnosioca zahtjeva, Narodna skupština smatra da se prilikom tumačenja navedene odredbe ona mora dovesti u vezu sa članom III/1. kojim se nabrojavaju pitanja koja su u nadležnosti institucija BiH i među koja ne spadaju pitanja koja se tiču vlasništva na poljoprivrednom zemljištu.
17. U odgovoru je također istaknuto da je Kancelarija visokog predstavnika u BiH 2010. godine donijela Odluku o popisu državne imovine unutar i van BiH s ciljem pružanja pomoći organima BiH u izradi popisa državne imovine prikupljanjem podataka o nepokretnoj imovini koja spada u predmetnu imovinu utvrđenu u Odluci o formiranju Radne grupe za popis imovine Vijeća ministara BiH od 9. aprila 2009. godine. U skladu s navedenim, Kancelarija visokog predstavnika u BiH je 2010. godine sačinila „Završni izvještaj o popisu državne imovine – Aneks A“, kojim je izvršen popis državne imovine u BiH, a kojim nije utvrđeno poljoprivredno zemljište kao državna imovina u BiH, koje je predmet reguliranja osporenom odredbom. Istaknuto je da se osporena odredba isključivo odnosi na poljoprivredno zemljište koje su koristila nekadašnja državna preduzeća koja su bila predmet privatizacije koju je provodila Republika Srpska u skladu sa Zakonom o privatizaciji državnog kapitala u preduzećima. Budući da je članom 8. navedenog zakona propisano da predmet privatizacije ne mogu biti prirodna bogatstva, dobra u općoj upotrebi, objekti od općeg kulturnog značaja koji su preduzeću dati na korištenje, jasno je da poljoprivredno zemljište koje je predmet reguliranja osporene odredbe i

koje se koristilo isključivo za obavljanje poljoprivredne proizvodnje nije moglo biti predmet privatizacije, a koje istovremeno nije popisano kao državna imovina BiH od strane Kancelarije visokog predstavnika u BiH.

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

IV. Relevantni propisi

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

Član I/1.

1. Kontinuitet

Republika Bosna i Hercegovina, čije je zvanično ime od sada "Bosna i Hercegovina", nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država, sa unutrašnjom strukturom modificiranom ovim Ustavom, i sa postojećim međunarodno priznatim granicama. [...]

Član III/3.b)

b) Entiteti i sve njihove administrativne jedinice će se u potpunosti pridržavati ovog Ustava, kojim se stavljaju van snage zakonske odredbe Bosne i Hercegovine i ustavne i zakonske odredbe entiteta koje mu nisu saglasne, kao i odluka institucija Bosne i Hercegovine. Opšta načela međunarodnog prava su sastavni dio pravnog poretka Bosne i Hercegovine i entiteta.

Član IV/4.e)

Parlamentarna skupština je nadležna za:

[...]

e) Ostala pitanja koja su potrebna da se provedu njene dužnosti, ili koja su joj dodijeljena zajedničkim sporazumom entiteta.

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

Član 1.

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

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

*VI. RASPOLAGANJE POLJOPRIVREDNIM ZEMLJIŠTEM**Član 53.*

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

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

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

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

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

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

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 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.

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

*Član 2.**Oblast djelovanja zakona*

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

[...]

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

Član 1.

Ovim zakonom uređuju se uvjeti i postupak za prodaju i prenošenje državnog kapitala u preduzećima, koji je u svojini Republike Srpske (u daljem tekstu: državni kapital), u svojini domaćih i stranih fizičkih i pravnih lica [...].

Član 4.

Predmet privatizacije su akcije i udjeli, kao i državni kapital u preduzećima koja se do dana stupanja na snagu ovog zakona nisu konstituirala u skladu sa Zakonom o preduzećima, odnosno Zakonom o javnim preduzećima.

Član 8.

(1) Predmet privatizacije na osnovu ovog zakona ne mogu biti prirodna bogatstva, dobra u općoj upotrebi, objekti od općeg kulturnog i historijskog značaja, koja su preduzeću data na korištenje.

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

Član 8a. stav (1)

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

[...]

V. Dopustivost

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

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

a) Ustavni sud je jedini nadležan da odlučuje o bilo kojem sporu koji se javlja po ovom Ustavu između dva entiteta, ili između Bosne i Hercegovine i jednog ili oba entiteta, te između institucija Bosne i Hercegovine, uključujući ali ne ograničavajući se na to:

- Da li je odluka entiteta da uspostavi poseban paralelan odnos sa susjednom državom u skladu sa ovim Ustavom, uključujući i odredbe koje se odnose na suverenitet i teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine.

- Da li je bilo koja odredba ustava ili zakona jednog entiteta u skladu sa ovim Ustavom.

Sporove može pokrenuti član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući, ili njegov zamjenik, bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine; jedna četvrtina članova/delegata bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine, ili jedna četvrtina članova bilo kojeg doma zakonodavnog organa jednog entiteta.

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

VI. Meritum

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

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

31. Ustavni sud zapaža da zahtjev podnosioca zahtjeva pokreće pitanje da li predmetno poljoprivredno zemljište predstavlja državnu imovinu čiji je titular BiH i da li je u vezi s tim Republika Srpska imala ustavnu nadležnost da osporenim odredbom regulira pravo vlasništva na tom zemljištu u svoju korist. Također, imajući u vidu odgovor Narodne skupštine da se osporena odredba isključivo odnosi na poljoprivredno zemljište koje su koristila nekadašnja

državna preduzeća, a koje kao prirodno bogatstvo i dobro u općoj upotrebi nije moglo biti predmet privatizacije koju je provodila Republika Srpska u skladu sa Zakonom o privatizaciji državnog kapitala u preduzećima, odnosno da joj je članom 8. Zakona data nadležnost za donošenje osporene odredbe, Ustavni sud zapaža da konkretni predmet pokreće i pitanje da li Republika Srpska ima nadležnost za donošenje osporene odredbe prema odredbama Zakona o privatizaciji državnog kapitala u preduzećima.

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

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

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

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

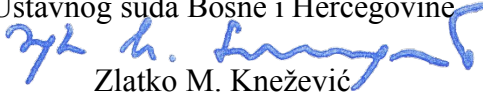
38. U odgovoru na pitanje da li predmetno poljoprivredno zemljište predstavlja dio državne imovine čiji je titular BiH, Ustavni sud, polazeći od člana I/1. Ustava BiH (kontinuitet države), zaključaka iz Odluke broj U 1/11 (*op. cit. U 1/11*, tač. 71. i 72), zaključuje da je Bosna i Hercegovina titular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

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

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

VII. Zaključak

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

Predsjednik
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

Zlatko M. Knežević