

Apelacioni sud Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u vijeću sastavljenom od sudija Damjana Kaurinović, kao predsjednika vijeća i sudija Srđana Nedić, Maide Kovačević, Dragane Tešić i Josipe Lucić, kao članova vijeća, u postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, postupajući po inicijativi koju su podnijeli: 1. Zadružni savez Brčko distrikta BiH, Alekse Šantića broj, 23. Brčko, ..., koga zastupa zakonski zastupnik R.Š., 2. ZZ „Brka” Brčko, Brka bb, 76206 Brka, ..., koju zastupa zakonski zastupnik R.Š., 3. ZZ „Gornji Rahić”, Gornji Rahić, ..., koju zastupa zakonski zastupnik A.K., 4. ZZ „Poljotrg”, Seonjaci bb 76205, Seonjaci, ..., koju zastupa zakonski zastupnik, N.Ž. i 5. ZZ „Poljokop-Bosanka” Brčko, Alekse Šantića broj 23, Brčko, ..., koju zastupa zakonski zastupnik D.L., na osnovu člana 27. tačka e. i tačka h. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i rješavanja sukoba nadležnosti („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 20/10), na sjednici vijeća održanoj dana 28.04.2014. godine, d o n i o j e

R J E Š E N J E

NE PRIHVATA SE inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu usklađenosti člana 205. stav 1. i 3. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 11/01, 8/03, 40/04 i 19/04) i članova 2., 3. i 4. Zakona o upisu stvarnih prava na nekretninama u vlasništvu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 26/04), sa članovima 1., 13. i 39. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 2/10).

Obrazloženje

Dana 13.01.2014. godine, 1. Zadružni savez Brčko distrikta BiH, Alekse Šantića broj, 23. Brčko, ..., 2. ZZ „Brka” Brčko, Brka bb, 76206 Brka, ..., 3. ZZ „Gornji Rahić”, Gornji Rahić, ..., 4. ZZ „Poljotrg”, Seonjaci bb 76205, Seonjaci, ..., i 5. ZZ „Poljokop-Bosanka” Brčko, Alekse Šantića broj 23, Brčko, ..., preko svojih zakonskih zastupnika, podnijeli su inicijativu za ocjenu usklađenosti člana 205. stav 1. i 3. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i članova 2., 3. i 4. Zakona o upisu stvarnih prava na nekretninama u vlasništvu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, sa članovima 1., 13. i 39. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Podnosioci inicijative smatraju da su članovi 205. stav 1. i 3. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima Brčko distrikta BiH i članovi 2., 3. i 4. Zakona o upisu stvarnih prava na nekretninama u vlasništvu Brčko distrikta BiH doveli u neravnotežan položaj zemljoradničke zadruge, jer su im uskraćena stvarna prava na poljoprivrednom zemljištu koje je prešlo u vlasništvo Brčko distrikta BiH. U inicijativi je navedeno da osporanim odredbama poljoprivredno zemljište prelazi u vlasništvo Brčko distrikta BiH, a prava upravljanja, korištenja i raspolaganja se brišu po službenoj dužnosti, što automatski ima za posledicu nastanak povrede prava zadruga

na mirno uživanje zakonito stečene imovine, odnosno dovodi do lišavanja imovine koju su zadruge samostalno sticale i uživale na osnovu prava korištenja i raspolaganja, što je u suprotnosti i sa Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i Opštim zakonom o zadrugama Bosne i Hercegovine.

U skladu sa odredbom člana 15. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta BiH i člana 8. stav 8. Poslovnika o radu Apelacionog suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u postupcima ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i rješavanja sukoba nadležnosti, Sud je dopisom broj: 097-O-OUS-14-000002 od 28.01.2014. godine, zatražio mišljenje donosioca osporavanog akta o podnesenoj inicijativi.

Dopisom broj: 01.1-02-157/14 od 14.02.2014. godine, Predsjednik Skupštine Brčko distrikta Bosne i Hercegovine dao je mišljenje o podnesenoj inicijativi. Navedeno je da je saglasnost za donošenje navedenih propisa dala Zakonodavna komisija Skupštine Brčko distrikta BiH, koja nije našla postojanje kolizije ili nesaglasnost sa Statutom Brčko distrikta BiH. Dalje je navedeno da je Pravobranilaštvo Brčko distrikta BiH u vezi sa inicijativom za donošenje Zakona o stavljanju van snage Zakona o zemljoradničkim zadrugama Brčko distrikta BiH, u svom mišljenju broj: P-49/12 od 03.05.2012. godine navelo, da se problem vlasništva na imovini koju su koristile zadruge treba posmatrati u kontekstu Statuta Brčko distrikta BiH i Konačne arbitražne odluke za Brčko, a čijim odredbama je određeno da sva javna imovina na dan 05.03.1999. godine, postaje imovina distrikta. To se odnosi i na zemljište koje su koristile zadruge. Donosilac osporavanih propisa ističe da je skupštinska Komisija za ekonomski razvoj i poljoprivredu na sjednici održanoj 24.06.2013. godine razmatrala stanje u zadrugarstvu i donijela mišljenje broj: 1.6-05-768/13, kojim se podržava inicijativa Zadrugarskog saveza Brčko distrikta BiH u smislu izjednačavanja prava zadrugara sa pravima zadrugara u Entitetima i zatražila da Vlada Brčko distrikta BiH izvrši reviziju vlasničkih prava u zadrugama. U mišljenju se navodi da osporavanim propisima nije učinjena diskriminacija, iz razloga što zadrugari i nisu stekli pravo vlasništva na osnovu Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima Brčko distrikta BiH.

Relevantni propisi:

Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 2/10).

Član 1.

Osnovni principi

(1) Brčko distrikt Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: “Distrikt”) je jedinstvena administrativna jedinica lokalne samouprave koja je pod suverenitetom Bosne i Hercegovine.

(2) Ovlašćenja Distrikta po pitanju lokalne samouprave proizilaze iz toga što je svaki od entiteta delegirao Vladi Distrikta sva svoja ovlaštenja u vezi s upravom koja su prethodno vršili dva entiteta i tri opštinske vlasti na teritoriji predratne opštine Brčko, kako je utvrđeno u članu 1(5) ovog statuta.

(3) Entiteti u okviru Distrikta izvršavaju samo one funkcije i ovlaštenja koji su im povjereni prema tekstu ovog statuta od 8. marta 2000. godine. Nijednom od entiteta vlasti Distrikta neće dodijeliti ili povjeriti bilo koju funkciju upravljanja ili ovlaštenje koje nije posebno dodijeljeno ili povjereno prema tekstu ovog statuta od 8. marta 2000. godine.

(4) Ustav Bosne i Hercegovine, kao i važeći zakoni i odluke institucija Bosne i Hercegovine, direktno su primjenljivi na cijeloj teritoriji Distrikta. Zakoni i odluke svih vlasti Distrikta moraju biti u skladu s važećim zakonima i odlukama institucija Bosne i Hercegovine.

(5) Teritorija Distrikta obuhvata cjelokupnu teritoriju opštine Brčko u granicama od 1. januara 1991. godine.

(6) Sve institucije Distrikta obavezne su da se pridržavaju:

(a) svih odluka Tribunala za spor oko međuentitetske linije razgraničenja u oblasti Brčkog; i

(b) svih naloga supervizora za Brčko.

Ovi pravni akti imaju veću pravnu snagu u odnosu na sve druge pravne akte bilo koje vrste koji nisu u skladu sa njima, u mjeri u kojoj bi inače imali pravno dejstvo u Distriktu, uključujući odredbe ovog statuta koje nisu u skladu s ovim pravnim aktima.

(7) Član 1 ovog statuta ne podliježe izmjeni, osim da bi odrazio izmjene Ustava Bosne i Hercegovine izvršene nakon 2. februara 2007. godine

Član 13.

Osnovna prava i obaveze

(1) Svako ima pravo da uživa sva prava i slobode garantovane Ustavom i zakonima Bosne i Hercegovine, ovim statutom i zakonima Distrikta, bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, uključujući diskriminaciju po osnovu pola, rase, seksualnog opredjeljenja, boje kože, jezika, vjeroispovijesti, nacionalnog ili socijalnog porijekla, političkog ili drugog mišljenja, pripadnosti nacionalnoj manjini, imovinskog stanja, rođenja ili drugog statusa. Posebno, svako ima pravo pristupa svim javnim institucijama i objektima u Distriktu; pravo da se slobodno kreće i određuje svoje mjesto prebivališta, poslovanja ili rada na cijeloj teritoriji Distrikta; pravo da kupuje i prodaje pokretnu i nepokretnu imovinu u skladu sa zakonom.

(4) Sva lica na teritoriji Distrikta uživaju prava i slobode koje su im date Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Ta prava i slobode će imati veću pravnu snagu u odnosu na svaki zakon koji je u suprotnosti s Konvencijom. Sve institucije Distrikta će poštovati ta prava i slobode. Sudovi Distrikta će sprovoditi ta prava i slobode u skladu s postupcima koji su predviđeni zakonima Distrikta. Kada se bave predmetima koji se odnose na optužbe u vezi s kršenjem tih prava i sloboda, sudovi Distrikta uzimaju u obzir precedentno pravo Evropskog suda za ljudska prava.

(5) Svako ima pravo na mirno i neometano uživanje svoje privatne imovine. Nijednom licu imovina neće biti oduzeta, eksproprisana ili na bilo koji način

umanjena bez njegove saglasnosti, osim na način predviđen zakonom i mjeri u kojoj je to potrebno radi ostvarivanja općeg dobra.

Član 39. Retroaktivnost zakona

(1) Krivični zakoni nemaju retroaktivno dejstvo. Ovo znači da će krivična i druga kažnjiva djela biti utvrđena i presude donijete u skladu sa zakonom ili propisom koji je na snazi u vrijeme kada je djelo počinjeno. U izuzetnim slučajevima, krivičnim zakonima se može propisati da imaju retroaktivno dejstvo, ali samo ukoliko je novi zakon ili propis povoljniji za počinioca.

(2) Ostali zakoni i propisi Distrikta ne mogu imati retroaktivno dejstvo. Međutim, u izuzetnim slučajevima određene odredbe zakona mogu imati retroaktivno dejstvo, pod uslovom da se ne ukida ili ne umanjuje nijedno već stečeno privatno pravo fizičkog ili pravnog lica (ili lica koje nastupa u privatnom svojstvu); da je vremenski period u prošlosti na koji se zakon primjenjuje razuman; i da Skupština zaključi da postoji uvjerljiv javni interes da odredba ima retroaktivno dejstvo.

(3) Kada se zakonom predviđa vremenski period koji mora da protekne da bi fizičko ili pravno lice steklo pravo, zakonom se može predvidjeti da vremenski period može biti računat od datuma koji su nastupili prije datuma stupanja zakona na snagu, pod uslovom da se time ne krši nijedno od ograničenja navedenih u stavovima 1 i 2 ovog člana.

Relevantne odredbe Protokola I uz Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda

Član 1. Zaštita imovine

Svako fizičko ili pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uvjetima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utiču na pravo države da primjenjuje takve zakone koje smatra potrebnim da bi nadzirala korištenje imovine u skladu s opštim interesima.

Polazeći od navoda predmetne inicijative očigledno je da ista suštinski ukazuje da je zakonodavac osporavanim zakonima propisao rješenja, koja su po ocijeni podnosilaca inicijative društveno neopravdana i dovode do povrede prava na imovinu, načela jednakosti i načela zabrane retroaktivnosti zakona.

U postupku ocjenjivanja osporavanih odredbi člana 205. stav 1. i 3. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima Brčko distrikta BiH i članova 2., 3. i 4. Zakona o upisu stvarnih prava na nekretninama u vlasništvu Brčko distrikta BiH, sa članom 13. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, u kontekstu povrede načela jednakosti, Sud je utvrdio da je rješenjem broj 097-0-OUS-10-000002 od

20.04.2011. godine u ranijem postupku već donio odluku o istoj stvari, tako da se u konkretnom, u tom dijelu inicijative radi o presuđenoj stvari iz člana 27. tačka h. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta BiH.

Razmatrajući sadržinu osporavanih odredbi Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i Zakona o upisu stvarnih prava na nekretninama u vlasništvu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, sa članovima 1. i 39. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, Sud nalazi da ne postoji neusklađenost istih.

Odredbama člana 205. stav 1. i 3. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima Brčko distrikta BiH i članovima 2., 3. i 4. Zakona o upisu stvarnih prava na nekretninama u vlasništvu Brčko distrikta BiH, zemljoradničke zadruge se ne lišavaju prava na imovinu, niti im se, na način kako to obrazlaže inicijativa, navedeno pravo umanjuje. Činjenice ovoga predmeta treba razmatrati imajući u vidu tumačenja odredaba člana 1. Protokola 1 uz Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (standarda sadržanih u istoj), koja je Evropski sud za ljudska prava u Strazburu dao u svojim odlukama, kao i od kriterijuma uspostavljenih ovom sudskom praksom. Naime, u skladu sa relevantnim odredbama Protokola I uz Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, zakonodavac ima relativno široko ovlašćenje diskrecije, ako su u pitanju opšte mjere ekonomske i socijalne politike, kao u predmetnom slučaju.

Da bi postojala povreda prava zagaranovanih Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, pa tako i prava na imovinu, potrebno je da određeno pravo postoji i da je povrijeđeno postupcima državnih i drugih tijela. U konkretnom slučaju sadržaj i obim ovlaštenja zemljoradničkih zadruga u korištenju sredstva u državnoj svojini, najdoslednije je utvrđen u članu 88. Opšteg zakona o zadrugama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, broj 18/03) koji glasi: „Zadruga može da koristi sredstva u državnoj svojini po raznim osnovama. Sredstva u državnoj svojini koja zadruga koristi po raznim osnovama, zadruga ne može otuđiti ni staviti pod hipoteku.“

Dakle, iz citirane odredbe nedvosmisleno proizlazi da zadruge imaju samo pravo korišćenja kao jedan od elemenata pravnog instituta vlasništva, koji njegovom titularu ne daju druga prava, a posebno ne daje pravo raspolaganja kao jedno od ovlašćenja bez kojeg se ne može govoriti o vlasništvu.

Ostale odredbe Opšteg zakona o zadrugama Bosne i Hercegovine, tretiraju zadruge kao nosioce prava instituta imovine koja je po svom sadržaju kompleksan pojam i uključuje različite vrste prava, ali je pravo vlasništva nad sredstvima koja koristi, već citiranim odredbama člana 88. Opšteg zakona o zadrugama Bosne i Hercegovine, zadrugama izričito isključeno. Stoga i ne može postojati dilema oko obima prava koje zadruge imaju u korišćenju sredstvima u državnoj svojini, tim više što je zakonodavac zabranom otuđenja, odnosno opterećenja putem hipoteke, izričito naglasio da se ne radi o vlasništvu zadruga nego samo o pravu korišćenja. Ovakav pravni stav zauzet je i u odlukama Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj: AP 69/06 od 15.02.2007. godine i u odluci broj: AP 1808/05, od 18.11.2006. godine.

U vezi sa navodom inicijative o neusklađenosti osporavanih odredaba zakona sa članom 94. Opšteg zakona o zadrugama Bosne i Hercegovine, Sud je, u

pomenutom rješenju broj 097-O-OUS-10-000002 od 20.04.2011. godine, stao na stanovište da osporene odredbe Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i Zakona o upisu stvarnih prava na nekretninama u vlasništvu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine nisu ni u suprotnosti sa članom 94. Opšteg zakona o zadrugama Bosne i Hercegovine, čime bi po automatizmu bile u suprotnosti i sa članom 1. stav 4. Statuta. Ovakvo stanovište zauzeo je i Ustavni sud Bosne i Hercegovine u svojoj odluci AP-2430/06 od 10.01.2008. godine.

Član 205. stav 1. i 3. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima Brčko distrikta BiH ne povređuje pravo na imovinu zadruga koje su bile upisane kao nosioci prava upravljanja na poljoprivrednom zemljištu koje je u zemljišnim knjigama bilo upisano kao društvena svojina. Dakle, imovina kojom su upravljale zadruge, a koje su bile upisane kao društvena svojina nisu ni bile vlasništvo zadruga, pa stupanjem na snagu osporavanih odredbi njihovo pravo na imovinu nije povrijeđeno.

Osporavane odredbe članova 2., 3. i 4. Zakona o upisu stvarnih prava na nekretninama u vlasništvu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine predstavljaju propis procesne prirode po kojem postupka zemljišnoknjižni ured Osnovnog suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i katastarski operat u sastavu nadležnog odjeljenja Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u cilju brisanja titulara prava koji više ne egzistiraju u pravnom poretku, odnosno titulara koje pozitivno zakonodavstvo (koje reguliše pravo vlasništva i posjed) više ne predviđa.

Dakle, navedene zakonske odredbe ne isključuju mogućnost da se u redovnom sudskom postupku dokazuje pravo vlasništva na nekretninama koje bi se upisalo kao pravo vlasništva Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (kao pravnog sljednika političko-teritorijalnih zajednica koje su egzistirale u sistemu društvenog vlasništva).

Inicijativa, ističe da su osporavane odredbe zakona u suprotnosti i sa članom 39. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, koji propisuje načelo zabrane retroaktivnog dejstva zakona, ne navodeći pri tom ni jedan razlog za takvu tvrdnju.

Ovlaštenje zakonodavca da uređuje odnose u određenoj oblasti podrazumijeva i ovlaštenje za određivanje vremenske granice važenja jednog zakona. Imajući u vidu činjenicu da osporavani Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima Brčko distrikta BiH sadrži prelazne i završne odredbe kojima, između ostalog, u članu 208. propisuje da stupanje na snagu tog zakona ne dira u postojeće odnose vlasnika, odnosno suvlasnika stvari s jedne, te lica koja su na valjanom pravnom odnosu i na valjan način stekla prava na tim stvarima, s druge strane, kao i da članom 211. propisuje da zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Brčko distrikta BiH“, očigledno je da istim nije povrijeđeno načelo zabrane retroaktivnog dejstva zakona.

Cijeneći da je u toku prethodnog postupka pravno stanje potpuno utvrđeno i da prikupljeni podaci pružaju pouzdan osnov za odlučivanje, Sud je odlučio bez donošenja rješenja o pokretanju postupka, na osnovu člana 33. stav 2. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta BiH.

Obzirom na navedeno, Sud je odlučio kao u izreci odluke, a u skladu sa članom 27. tačka e. i tačka h. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

BOSNA I HERCEGOVINA
APELACIONI SUD BRČKO DISTRIKTA
BOSNE I HERCEGOVINE
Broj: 97 o U 001430 14 Ous
Brčko, 28.04.2014. godine

PREDSJEDNIK VIJEĆA

Damjan Kaurinović

Da je ovaj otpravak rješenja
saglasan sa izvornikom
tvrdi i ovjerava pisarnica Suda