

Član 3.**(Isplata novčane pomoći)**

Novčanu pomoć iz člana 2. ove odluke poslodavac može isplatiti isključivo do 31. 12. 2025. godine.

Član 4.**(Stupanje na snagu)**

Ova odluka stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“.

Broj predmeta: 02-000184/25

Broj akta: 01.11-1186NK-002/25

Datum, 3.9.2025. godine

Mjesto, Brčko

GRADONAČELNIK
Mr. sc. Siniša Milić, s. r.

Bosne i Hercegovine", broj 2/10) i da prestaju da važe danom objavljivanja ove presude u „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“.

Objašnjenje**UVOD**

Kancelarija za upravljanje javnom imovinom Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, koju zastupa direktor Kancelarije Dijana Pajić, (u daljem tekstu: inicijator), dana 22.04.2025. godine podnijela je Apelacionom sudu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Sud) inicijativu za pokretanje postupka ocjene usklađenosti odredbi članova 1., 2. i 3. Zakona o dopunama Zakona o javnoj imovini u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 36/22), sa odredbom člana 49. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine - prečišćeni tekst („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 2/10 - u daljem tekstu: Statut).

1018

Na osnovu članova 16. i 17. stav (8) Zakona o Vladi Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, brojevi: 27/23 – prečišćeni tekst i 23/24), gradonačelnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine izdaje

N A R E D B U**O PROVOĐENJU RJEŠENJA O ZABRANI UPOTREBE STAMBENIH JEDINICA U ZGRADI „DVRANA“ – ZADUŽBINA KRSMANOVIĆA****Član 1.**

Nalaže se Uredu gradonačelnika – Inspektoratu da, u skladu s odredbama Zakona o upravnom postupku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i Zakonom o inspekcijama Brčko distrikta Bosne i Hercegovine preduzme sve zakonom propisane radnje radi pristupanja izvršavanju rješenja kojim se vlasnicima i korisnicima stambenih jedinica zabranjuje upotreba stambenih jedinica u dvorištu i zgradi zvana „Dvorana“ – zadužbina Krsmanović Ljubomira i Olge u ulici Vuka Stefanovića Karadžića broj 31, Brčko.

Član 2.

Ured gradonačelnika – Inspektorat dužan je postupiti po ovoj naredbi bez odgađanja i dostaviti izvještaj gradonačelniku u roku od 5 dana od dana izvršenja.

Član 3.

Ova naredba stupa na snagu danom donošenja i bit će objavljena u „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“.

Broj predmeta: 48-000645/25

Broj akta: 01.1-1619SM-001/25

Datum, 4.9.2025. godine

Mjesto, Brčko

GRADONAČELNIK
Mr. sc. Siniša Milić, s. r.

1019

Apelacioni sud Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u vijeću sastavljenom od sudija Damjana Kaurinovića, kao predsjednika vijeća, Ilje Klaića, Amele Mustafić, Šejle Drpljanin i Vuka Lučića, kao članova vijeća, u postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, postupajući po inicijativi Kancelarije za upravljanje javnom imovinom Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, koju zastupa direktor Kancelarije Dijana Pajić, na osnovu odredbe člana 26. stav (1) tačka a) i člana 38. stav (1) Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 20/10), na sjednici vijeća održanoj dana 09.09.2025. godine, donio je

PRESUDU

UTVRĐUJE SE da odredbe članova 1., 2. i 3. Zakona o dopunama Zakona o javnoj imovini u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 36/22), nisu u skladu sa odredbom člana 49. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine - prečišćeni tekst („Službeni glasnik Brčko distrikta

NAVODI INICIJATIVE

U inicijativi u bitnom navodi da je Skupština Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Skupština), na 15. redovnoj sjednici održanoj dana 28.10.2021. godine, usvojila Zakon o javnoj imovini u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine, te da je cilj donošenja novog zakona bio da se regulišu pitanja koja u postojećem zakonskom rješenju nisu nikako ili nisu na odgovarajući način bila regulisana, s obzirom da je praktična primjena ranijeg Zakona o javnoj imovini u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, br. 28/06, 19/07 i 5/20) ukazala na postojanje niza problema čijim bi otklanjanjem jasnije i preciznije bila regulisana određena pitanja zbog kojih je dolazilo do različitog tumačenja pojedinih odredbi zakona, pa i do stvaranja pozitivnog ili negativnog sukoba nadležnosti. Sve to iz razloga što su prije stupanja na snagu novog zakona nedostajale definicije mnogih pojmova koji se svakodnevno susreću u praksi, što je i ostavljalo prostora za proizvoljni, a često i pogrešan pristup tumačenju i rješavanju konkretnih situacija. S tim u vezi, stupanjem na snagu Zakona o javnoj imovini u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 26/21), u članu 2. tačka e) bilo je propisano da „upravljanje javnom imovinom u Distriktu“ jeste provođenje postupka raspolaganja, vođenja registra i održavanja javne imovine u Distriktu u skladu sa Zakonom, dok je tačka f) istog člana bila propisana definicija „raspolaganja javnom imovinom u Distriktu“ i to tako što raspolaganje obuhvata prodaju imovine Distrikta, zamjenu nekretnina u imovini Distrikta, davanje i primanje poklona, davanje u zakup, ustanovljavanje prava služnosti na javnoj imovini u Distriktu, koncesiju i davanje na korištenje imovine Distrikta, iz čega se može zaključiti da ovim Zakonom sticanje imovine u korist Distrikta nije bilo predviđeno kao vid raspolaganja javnom imovinom. Međutim, Skupština je na 31. redovnoj sjednici održanoj dana 19.10.2022. godine usvojila osporavani Zakon o dopunama Zakona o javnoj imovini u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 36/22), kojim se u članu 2. tački f) zakona, iza riječi „prodaja imovine Distrikta“ dodaju riječi „sticanje imovine u korist Distrikta“, te se i u članu 12. iza stava (3) dodaje novi stav (4) koji glasi „(4) Uslovi, način i postupak sticanja imovine u korist Distrikta utvrđuje se pravilnikom koji donosi Vlada na prijedlog direktora Kancelarije“, što prema mišljenju inicijatora predstavlja očiglednu neusklađenost i proturječnost sa članom 49. Statuta. Ovo iz razloga što je Kancelarija za upravljanje javnom imovinom uspostavljena ovim statutarnim članom na način da se „Uspostavlja Kancelarija za upravljanje javnom imovinom koja je isključivo odgovorna za upravljanje javnom imovinom koja se nalazi na teritoriji Distrikta. (...) Kancelarija za upravljanje javnom imovinom sprovodi postupak raspolaganja javnom imovinom. Direktor ima izvršna ovlaštenja da upravlja javnom imovinom koja su predviđena zakonima Distrikta i može imati izvršna ovlaštenja da raspolaze javnom imovinom ukoliko je to predviđeno zakonima Distrikta“, pri čemu je u članu 2. tačka a) Zakona o javnoj imovini u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine propisano da „javna imovina u Distriktu“ jeste imovina Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i dobra od opšteg interesa, dok tačka b) istog člana definiše pojam „imovine Distrikta“ kao stvarna prava koja Distrikt uživa na nekretninama i pokretninama, novčanim sredstvima i papirima od vrijednosti. Stoga, inicijator je stava da je Kancelarija za upravljanje javnom imovinom uspostavljena da upravlja javnom imovinom koja se nalazi na teritoriji Distrikta, te da se postupak sticanja imovine koja se nalazi u vlasništvu pravnih ili fizičkih lica ne može podvesti pod pojam, a ni pod postupak raspolaganja javnom imovinom, naglašavajući da su postupci sticanja dobara i usluga u korist Distrikta propisani drugim propisima, najprije Zakonom o eksproprijaciji nekretnina u Brčko dis-

triktu Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine”, br. 18/18 - prečišćen tekst i 30/20 - u daljem tekstu: Zakon o eksproprijaciji), te Zakonom 0 javnim nabavkama („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine”, br. 39/14, 59/22 i 50/24 - u daljem tekstu: Zakon 0 javnim nabavkama).

Imajući u vidu navedeno, inicijator od Suda traži da donese presudu kojom će utvrditi da osporavani Zakon o dopunama Zakona o javnoj imovini u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine nije u skladu sa članom 49. Statuta i da isti prestaje da važi danom objavljivanja presude u „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine”.

U prilogu inicijative, inicijator je Sudu dostavio kopije „Službenog glasnika u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine” u kojima su objavljene relevantne odredbe na koje se upućuje u tekstu inicijative.

ODGOVOR NAINICIJATIVU

U skladu sa odredbom člana 15. stav (1) Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine”, broj 20/10 - u daljem tekstu: Zakon o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata) i odredbom člana 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 („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine”, broj 45/10), Skupštini, kao donosiocu osporavanog pravnog akta, dostavljena je predmetna inicijativa, te zatraženo da u roku od 30 dana od dana prijema dopisa dostavi odgovor.

Dana 22.05.2025. godine, dopisom broj: 01-02-881/25 od 15.05.2025. godine, Skupština je dostavila odgovor na inicijativu. U istom prije svega navodi da je članom 45. stav (2) Statuta propisano da Kancelarija za upravljanje javnom imovinom čini javni upravu Distrikta, dok je članom 49. stav (2) Statuta, izmeću ostalog, propisano da Kancelarija sprovodi postupak raspolaganja javnom imovinom, te da se status, funkcije i ovlaštenja Kancelarije za upravljanje javnom imovinom detaljnije regulišu zakonima Distrikta. U tom smislu, nadležnosti organa javne uprave prvenstveno su definisane Zakonom o javnoj upravi Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine”, broj 18/24 - prečišćen tekst - u daljem tekstu: Zakon 0 javnoj upravi), pa je tako članom 32. ovog Zakona propisano da je Kancelarija za upravljanje javnom imovinom nadležna za provođenje zakona i drugih propisa u vršenju poslova upravljanja imovinom Distrikta, pri čemu su definicija pojma javne imovine Distrikta, organizacija i nadležnosti Kancelarije, kao i upravljanje javnom imovinom, propisani Zakonom o javnoj imovini u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine”, br. 26/21 i 36/22 - u daljem tekstu: Zakon 0 javnoj imovini). Imajući u vidu prethodno navedeno, Skupština je stava da inicijator pogrešno tvrdi da pojam „raspolaganja javnom imovinom” ne treba obuhvatati i „sticanje imovine u korist Brčko distrikta Bosne i Hercegovine”. U tom smislu, za Skupštinu nije prihvatljivo obrazloženje inicijatora da su postupci sticanja dobara i usluga u korist Distrikta propisani drugim propisima, najprije Zakonom o eksproprijaciji, te Zakonom o javnim nabavkama, budući da su Zakonom 0 eksproprijaciji definisani uslovi, način i postupak eksproprijacije nekretnina radi izvođenja radova ili izgradnje objekata u javnom interesu Distrikta, te korisnik eksproprijacije ne mora biti samo Distrikt, već to mogu biti i druga pravna lica ako je to u javnom interesu, pri čemu eksproprijacija može biti potpuna i nepotpuna, tj. u slučaju nepotpune eksproprijacije na ekspropisanoj nekretnini se ne stiče vlasništvo, već samo pravo služnosti ili zakupa. S druge strane, Zakon o javnim nabavkama definiše prava, dužnosti, odgovornosti i pravnu zaštitu učesnika u postupku javne nabavke, te nadležnosti Agencije za javne nabavke Bosne i Hercegovine i Kancelarije za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine, a sam postupak javne nabavke odnosi se na postupke nabavke robe, usluga ili radova koje sprovodi ugovorni organ ili sektorski ugovorni organ. Imajući to u vidu, primjena ovih zakona ne isključuje nadležnosti inicijatora u postupku sticanja imovine u korist Distrikta, niti je to u suprotnosti sa članom 49. Statuta, napominjući da je nadležnost inicijatora u pogledu sticanja imovine u korist Distrikta bila propisana i članom 3. stav (1) tačka c) Zakona o javnoj imovini u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine”, broj 28/06), što znači da je, uz kraći prekid, to bila nadležnost ove institucije od samog njenog osnivanja.

Kako niti jedan zakon nije propisao nadležnost drugih organa javne uprave Distrikta u vršenju poslova „upravljanja javnom imovinom u Distriktu”, onda se može jasno zaključiti da je delegiran-

jem ovih poslova inicijatoru ispoštovana statutarna odredba kojom je propisano da je Kancelarija za upravljanje javnom imovinom isključivo odgovorna za upravljanje javnom imovinom koja se nalazi na teritoriji Distrikta. Takođe, pogrešan je stav inicijatora da „javna imovina Distrikta” obuhvata samo imovinu koja se nalazi u vlasništvu Distrikta na dan donošenja Statuta, te da poslovi „raspolaganja javnom imovinom” obuhvataju samo poslove na „zatečenoj imovini”, budući da Distrikt, kao „administrativna jedinica lokalne samouprave”, sa svim pravima i obavezama koje proističu iz tog statusa, ima pravo i potrebu za sticanjem nove imovine, koje pravo ostvaruje preko svojih organa shodno članu 8. stav (2) Statuta. Prilikom sticanja ta imovina postaje vlasništvo Distrikta, koju je po sticanju potrebno evidentirati u registre, sa njom upravljati i održavati je, zbog čega je, u cilju ekonomičnosti i racionalizacije rada javne uprave, cjelokupan postupak vezan za javnu imovinu dat u nadležnost jednoj instituciji Distrikta, odnosno inicijatoru.

Na kraju, Skupština predlaže da Sud ne prihvati inicijativu kojom se predlaže pokretanje postupka ocjene usklađenosti osporavanih odredaba članova 1., 2. i 3. Zakona o dopunama Zakona o javnoj imovini u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine sa članom 49. Statuta.

RELEVANTNE ODREDBE

Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH”, broj 2/10 - prečišćeni tekst)

Član 8

Vršenje javne nadležnosti u Distriktu (1) Nadležnosti javnih organa vlasti u Distriktu su: c) javna imovina;

(2) Distrikt će ove nadležnosti i ovlaštenja vršiti kroz institucije navedene u ovom statutu. Institucijama Distrikta smatrat će se samo one predviđene ovim statutom.

Član 45

Vlada Distrikta i javna uprava

(2) Javnu upravu čine:

(d) Kancelarija za upravljanje javnom imovinom;

Član 49

Kancelarija za upravljanje javnom imovinom

- (1) Uspostavlja se Kancelarija za upravljanje javnom imovinom koja je isključivo odgovorna za upravljanje javnom imovinom koja se nalazi na teritoriji Distrikta. Kancelarijom rukovodi direktor. Nijedan zvaničnik Kancelarije za upravljanje javnom imovinom ne može biti zvaničnik naveden u članu 46 stav (3) ili članu 47 stav (1) ovog statuta.
- (2) Kancelarija za upravljanje javnom imovinom sprovodi postupak raspolaganja javnom imovinom. Direktor ima izvršna ovlaštenja da upravlja javnom imovinom koja su predviđena zakonima Distrikta i može imati izvršno ovlaštenje da raspolaze javnom imovinom ukoliko je to predviđeno zakonima Distrikta. Kancelarija za upravljanje javnom imovinom podnosi izvještaje i odgovara za svoj rad gradonačelniku. Status, funkcije i ovlaštenja Kancelarije za upravljanje javnom imovinom se detaljnije regulišu zakonima Distrikta.

Zakon o javnoj upravi Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine”, broj 18/24 - prečišćeni tekst)

Član 2 (Sastav javne uprave)

Javnu upravu Distrikta (u daljem tekstu: javna uprava) čine: odjeljenja Vlade Distrikta (u daljem tekstu: odjeljenja), Kancelarija gradonačelnika, Direkcija za finansije Distrikta, Kancelarija za upravljanje javnom imovinom, Kancelarija koordinatora za Distrikt pri Vijeću ministara Bosne i Hercegovine i drugi organi uprave kada je to zakonom određeno.

Član 3 (Poslovi)

(1) Poslove javne uprave, iz svoje nadležnosti, obavljaju organi javne uprave u skladu sa Statutom Brčko distrikta BiH (u daljem tekstu: Statut), ovim zakonom, zakonima i aktima Skupštine Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Skupština), zakonima Bosne i Hercegovine, kao i aktima Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Vlada) i gradonačelnika.

Član 32 (Kancelarija za upravljanje javnom imovinom)

Kancelarija za upravljanje javnom imovinom nadležna je za provođenje zakona i drugih propisa u vršenju poslova upravljanja javnom imovinom Distrikta.

Zakon o javnoj imovini u Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, br. 28/06, 19/07 i 5/20)

Član 2 (Pojam)

Pod javnom imovinom u Distriktu u smislu ovog zakona smatra se imovina Distrikta i dobra u opštoj upotrebi.

Član 3 (Definicije)

Pojedini izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeće značenje;

c) Raspolaganje imovinom je sticanje, prodaja, razmjena, davanje na korištenje, zakup, poklon, ustanovljavanje službenosti, ustanovljavanje prava građenja, ustanovljavanje koncesije, zalaganje pokretnih i nepokretnih stvari kao i drugi oblici raspolaganja imovinom;

Zakon o javnoj imovini u Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 26/21)

Član 1 (Predmet)

Zakonom o javnoj imovini u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Zakon) propisuju se: sadržaj javne imovine u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: javna imovina u Distriktu), organizacija i nadležnosti Kancelarije za upravljanje javnom imovinom (u daljnjem tekstu: Kancelarija), upravljanje javnom imovinom u Distriktu i nadzor nad primjenom Zakona.

Član 2 (Definicije)

Pojedini izrazi upotrijebljeni u Zakonu imaju sljedeće značenje:

- „javna imovina u Distriktu“ je imovina Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Distrikt) i dobra od opšteg interesa,
- „imovina Distrikta“ su stvarna prava koja Distrikt uživa na nekretninama i pokretninama, novčanim sredstvima i papirima od vrijednosti,
- „upravljanje javnom imovinom u Distriktu“ je provođenje postupka raspolaganja, vođenje registra i održavanje javne imovine u Distriktu u skladu sa Zakonom,
- „raspolaganje javnom imovinom u Distriktu“ je prodaja imovine Distrikta, zamjena nekretnina u imovini Distrikta, davanje i primanje poklona, davanje uzakup, ustanovljavanje prava služnosti na javnoj imovini u Distriktu, koncesija, davanje na korištenje imovine Distrikta,

Član 7 (Nadležnost Kancelarije)

Kancelarija obavlja poslove koji se odnose na:

- provođenje postupka raspolaganja javnom imovinom u Distriktu,

Član 12 (Način raspolaganja javnom imovinom u Distriktu)

- Raspolaganje javnom imovinom u Distriktu, osim ukoliko drugačije nije propisano posebnim zakonom, provodi se na način:
 - javnim nadmetanjem,
 - direktnim sporazumom,
 - specijalnom pogodbom.
- Tržišnu vrijednost nekretnina i pokretnina, kao i visinu naknade za zasnivanje prava služnosti utvrđuje Direkcija za finansije Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Direkcija).
- Pravilnik o načinu utvrđivanja tržišne vrijednosti i naknade iz stava (2) ovog člana donosi Vlada na prijedlog Direkcije.

osporavani Zakon o dopunama Zakona 0 javnoj imovini u

Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 36/22)

Član 1

U Zakonu o javnoj imovini u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, broj: 26/21) u članu 2 tačkaf) zakona, iza riječi: „prodaja imovine Distrikta,“ dodaju se riječi: „sticanje imovine u korist Distrikta“.

Član 2

U članu 12 Zakona iza stava 3 dodaje se novi stav 4 koji glasi:
„(4) Uslovi, način i postupak sticanja imovine u korist Distrikta utvrđuje se pravilnikom koji donosi Vlada na prijedlog direktora Kancelarije.“

Član 3

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u Službenom glasniku Brčko distrikta BiH.

MERITUM

Na osnovu navoda inicijative i odgovora na inicijativu, te imajući u vidu citirane odredbe relevantnih propisa, Sud je našao neusklađenost osporavanih odredaba članova 1., 2. i 3. Zakona o dopunama Zakona o javnoj imovini u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 36/22 -u daljem tekstu: Zakon o dopunama Zakona o javnoj imovini) sa članom 49. Statuta.

Naime, inicijator u svojoj inicijativi kada je u pitanju osporavani Zakon o dopunama Zakona o javnoj imovini, u suštini nalazi spornim to što je „sticanje imovine u korist Distrikta“ podvedeno pod zakonom definisani pojam „raspolaganja javnom imovinom u Distriktu“, a potom što je u vezi s tim dodatno određeno da će uslovi, način i postupak sticanja imovine u korist Distrikta biti utvrđeni pravilnikom koji donosi Vlada na prijedlog direktora Kancelarije za upravljanje javnom imovinom (u daljem tekstu; Kancelarija), smatrajući da se na opisani način izašlo van okvira statutarne odredbe člana 49. kojom je uspostavljena Kancelarija i kojom su definisani njeni osnovi vidovi nadležnosti, tj. definisano polje njenog djelovanja u okviru statutom dodijeljenih ovlaštenja.

Kada je to tako, onda je najprije valjalo razmotriti kako to odredba člana 49. Statuta definiše Kancelariju, a potom isto dovesti u vezu sa značenjem pojmova „upravljanja imovinom“ i „raspolaganja“, kako bi se u konačnom mogao izvesti pravilan zaključak o tome da li se prilikom donošenja osporavanog Zakona o dopunama Zakona o javnoj imovini izašlo van Statutom datog okvira, odnosno, da li je prilikom donošenja ovog zakonskog akta došlo do povrede načela formalne statutarosti, prema kojem pravne norme niže pravne snage moraju biti u skladu sa normama više pravne snage.

S tim u vezi, odredbom člana 49. Statuta uspostavljena je Kancelarija koja je kao takva isključivo odgovorna za upravljanje javnom imovinom koja se nalazi na teritoriji Distrikta (stav (1)), pri čemu Kancelarija sprovodi postupak raspolaganja javnom imovinom, dok je u skladu sa ovako određenim poljem djelovanja Kancelarije propisano da će njen status, funkcije i ovlaštenja detaljnije biti regulisana zakonima Distrikta (stav (2)). Iz ovakvog statutarog definisanja Kancelarije, Sud zaključuje da se u isključivu nadležnost ovog organa javne uprave Distrikta, prema stavu (1) pomenutog člana, daje upravljanje javnom imovinom koja se nalazi na teritoriji Distrikta, što svakako može uključivati i imovinu koja će u skladu sa relevantnim pravnim okvirima od strane Distrikta biti naknadno stečena, a za koju će kao takvu takođe postojati potreba da se sa njom racionalno upravlja, jednako kao sa postojećom imovinom (zatečenom). Ovoj statutarnoj nadležnosti Kancelarije, saglasna je njena zakonom definisana nadležnost iz člana 32. Zakona o javnoj upravi, kojom odredbom je propisano da je Kancelarija nadležna za provođenje zakona i drugih propisa u vršenju poslova upravljanja javnom imovinom Distrikta.

S druge strane, Statut u stavu (2) člana 49. definiše „provedbenu ulogu“ Kancelarije u postupku raspolaganja imovinom, tj. propisuje da Kancelarija sprovodi postupak raspolaganja javnom imovinom. Naglasak na „provedbenoj ulozi“ Kancelarije upravo je bitan iz razloga što on definiše opis njenih poslova u okviru raspolaganja, a koji se u suštini svodi na obavljanje stručnih i administrativnih poslova u okviru provođenja postupka raspolaganja, sve u cilju racionalnog upravljanja

javnom imovinom u Distriktu, što potpuno odgovara dodatno zakonski razrađenom opisu poslova Kancelarije iz Zakona o javnoj imovini u Distriktu (član 7.). Međutim, to nikako ne znači da Kancelarija kao takva faktički raspolaže javnom imovinom u Distriktu, jer to nije u njenoj nadležnosti (raspolaže gradonačelnik), niti ona može detaljno definisati same modalitete raspolaganja javnom imovinom. Njena uloga u okviru upravljanja javnom imovinom u Distriktu, a samim tim u okviru provođenja postupka raspolaganja, suštinski se svodi na širok obim stručnih i administrativnih poslova koji za krajnji cilj imaju što racionalnije upravljanje javnom imovinom, tj. preduzimanje ove vrste poslova u cilju čuvanja javne imovine u Distriktu, održavanja, njenog obnavljanja, ostvarenja prihoda iz nje, osiguranja, te njenog unapređenja, kao i donošenja drugih odluka iz djelokruga ovih poslova (stručnih i administrativnih) u vezi sa pitanjima koja su od značaja za ostvarenje namjene javne imovine Distrikta.

Nadalje, kada je u pitanju pojmovno određenje „upravljanja imovinom“, aktuelni Zakon o javnoj imovini u Distriktu „upravljanje javnom imovinom u Distriktu“ definiše kao provođenje postupka raspolaganja, vođenje registra i održavanje javne imovine u Distriktu u skladu sa Zakonom. Uvažavajući prethodno izražen stav Suda povodom statutarnog određenja poslova Kancelarije u okviru provođenja postupka raspolaganja javnom imovinom („provedbena uloga“), očigledno je da ovakvo zakonsko definisanje „upravljanja imovinom“ podrazumijeva sistemske i koordinisane aktivnosti kojima bi se racionalno upravljalo javnom imovinom u Distriktu, a koje se odnose na već pomenuto provođenje postupka raspolaganja, vođenje registra cjelokupne imovine i njenog održavanja, što je potpuno saglasno Statutom propisanom isključivoj odgovornosti Kancelarije za upravljanje javnom imovinom. Za takvo upravljanje bi, u cilju ostvarenja što višeg nivoa njegove racionalizacije, svakako bilo svrsishodno koncentrisati ga u okviru poslova jednog organa, tj. u okviru poslova Kancelarije, kako to i sama Skupština navodi u odgovoru na predmetu inicijativu.

U konačnom, pojam „raspolaganja“, u kontekstu raspolaganja nekim stvarnim pravom (stvarno pravni pojam raspolaganja), znači a) prenijeti ga na drugoga (otuđenje), bilo u cijelosti ili djelimično, b) opteretiti ga nekim ograničenim stvarnim pravom (npr. založno pravo opteretiti podzaložnim), c) ograničiti ga u nekom pogledu (određenim uslovom, rokom ili drugo), te d) očitovanjem volje učiniti da to pravo prestane (odreći se prava). Dakle, izvršavanje prava „raspolaganja“, kao sastavnog dijela prava vlasništva, znači prestanak prava na određenoj stvari (imovini) ili umanjene, odnosno ograničenje ovog prava na stvari, a nikako ne znači sticanje novih stvari, tj. nove imovine.

Imajući u vidu značenje pojma „raspolaganja“, statutom definisanu isključivu odgovornost Kancelarije za upravljanje javnom imovinom koja se nalazi na teritoriji Distrikta i njenu statutarnu nadležnost u pogledu provođenja postupka raspolaganja istom („provedbenu ulogu“), te onoga šta bi u smislu opisa poslova Kancelarije pojam „upravljanja javnom imovinom u Distriktu“ zaistatrebao obuhvatati, to je Sud utvrdio da je zakonodavac prilikom donošenja osporavanog Zakona o dopunama Zakona o javnoj imovini povrijedio načelo formalne statutarnosti, tj. donošenjem ovog zakonskog akta izašao van okvira određenog članom 49. Statuta kojim je uspostavljena Kancelarija, i to tako što je „sticanje imovine u korist Distrikta“ najprije neopravdano podveo pod pojam „raspolaganja javnom imovinom u Distriktu“ i sticanje imovine faktički stavio u nadležnost Kancelariji, a potom dodatno propisao da će se uslovi, način i postupak sticanja imovine u korist Distrikta naknadno utvrditi pravilnikom koji donosi Vlada na prijedlog direktora Kancelarije.

Pri tome, sa pravom inicijator ukazuje na to da već postoje određeni važeći zakonski okvir koji definiše pojedine modalitete sticanja imovine (nepokretne i pokretne) u korist Distrikta (Zakon o eksproprijaciji i Zakon o javnim nabavkama), što dodatno upućuje na neadekvatnost i nedorečenost rješenja iz osporavanog Zakon o dopunama Zakona o javnoj imovini, prema kojem rješenju bi se aktom niže pravne snage (pravilnikom) u odnosu na zakon, donesenim od strane Vlade na prijedlog direktora Kancelarije, utvrdili uslovi, način i postupak sticanja imovine u korist Distrikta. Navodna intencija zakonodavca da u cilju ekonomičnosti i racionalizacije radajavne uprave cjelokupan postupak vezan za javnu imovinu dau nadležnost jednoj instituciji (Kancelariji), ne može biti opravdanje za ovakvo zakonsko rješenje. Ovo iz razloga što i sama Skupština u odgovoru na inicijativu navodi da je „po (nakon) sticanju imovine“ istu potrebno evidentirati u registre, sa njom upravljati i održavati je, što prema opisu poslova upravo i jeste smisao Statutom uspostavljene Kancelarije, a ne da ona u okviru upravljanja imovinom, tj. u okviru provođenja postupka raspolaganja, stiče imovinu u vlasništvo Distrikta, te da se u tom smislu na

njen prijedlog donosi podzakonski akt kojim bi se utvrdili uslovi, način i postupak sticanja imovine u korist Distrikta. Takođe, okolnost da je raniji Zakon o javnoj imovini u Distriktu pod pojmom „raspolaganje imovinom“ uključivao i sticanje imovine, bez bilo kakve dalje razrade tog pojma u okviru ranije važećeg zakona, samo po sebi ne znači da je aktuelno zakonsko rješenje, koje je predmet preispitivanja u ovom postupku, usklađeno sa Statutom.

U prilog pravilnosti ovakvog utvrđenja Suda valja ukazati i na rješenja iz uporednog zakonodavstva. Na nivou Bosne i Hercegovine i entiteta ne postoji važeći zakonski okvir koji definiše ovu materiju, budući da su na ovim nivoima i dalje na snazi Zakoni o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine, odnosno Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine. Nasuprot tome, u zemljama okruženja (Crna Gora, Srbija i Hrvatska) na snazi su državni zakoni koji definišu ovu materiju.

Tako, Zakon o državnoj imovini Crne Gore („Službeni list CG“, br. 21/09 i 40/11) pod pojmom „raspolaganja“ podrazumijeva „prenos svih ili nekih svojinskih ovlašćenja na treća lica, otuđenje (prodaja, razmjena, poklon), davanje na upravljanje, davanje na korišćenje, davanje u zakup, pravo službenosti, zalaganje pokretnih i nepokretnih stvari (zaloga, hipoteka i fiducija, koncesija i slično)“, dok „upravljanje imovinom“ definiše kao „odlučivanje o čuvanju, održavanju, obnavljanju, ostvarenju prihoda, osiguranju i unapređivanju, kao i o drugim pitanjima od značaja za ostvarenje namjene stvari“, pri čemu u članu 7. (Primjena opštih pravila) propisuje da se na sticanje i prestanak prava svojine i drugih imovinskih prava iz državne imovine primjenjuju opšta pravila, ako ovim zakonom nije drugačije propisano.

Zakon o upravljanju državnom imovinom Republike Hrvatske („Narodne novine“ br. 52/18 i 155/23) u članu 9. pod pojmom „upravljanja državnom imovinom“ (stav (1)) podrazumijeva sve sistemske i koordinisane aktivnosti i dobre prakse kojima država racionalno, transparentno i javno upravlja državnom imovinom i s njom povezanim obavezama, u ime i za račun građana radi održivog razvoja Republike Hrvatske, a „raspolaganje državnom imovinom“ (stav (2)) podrazumijeva „sklapanje pravnih poslova čija je posljedica prijenos, otuđenje ili ograničenje prava vlasništva Republike Hrvatske u korist druge pravne ili fizičke osobe, kao što su prodaja, darovanje, osnivanje prava građenja, osnivanje prava služnosti, zakup, najam, razvrgruće suvlasničkih zajednica, zamjena, koncesija, osnivanje prava zaloga na državnoj imovini ili na drugi način, te davanje na uporabu državne imovine“, dok je u članu 11. ovog Zakona propisano da se prilikom sticanja imovinskih prava na Republiku Hrvatsku primjenjuju opšti propisi kojima se reguliše sticanje imovinskih prava.

Kada je u pitanju Republika Srbija, Zakon o javnoj svojini („Službeni glasnik RS“, br. 72/11, 88/13, 105/14, 104/16, 108/16, 113/17, 95/18, 153/20 i 94/24) u članu 24. pod pojmom „upravljanja stvarima u javnoj svojini“ podrazumijeva njihovo „održavanje, obnavljanje i unapređivanje, kao i izvršavanje zakonskih i drugih obaveza u vezi sa tim stvarima, ako za određeni slučaj prava korišćenja, odnosno korišćenja zakonom nije nešto drugo propisano“, dok „pojam raspolaganja“, u smislu člana 26. ovog Zakona, jeste „1) davanje stvari na korišćenje; 2) davanje stvari u zakup; 3) prenos prava javne svojine na drugog nosioca javne svojine (sa naknadom ili bez naknade), uključujući i razmenu; 4) otuđenje stvari; 5) zasnivanje hipoteke na nepokretnostima; 6) ulaganje u kapital; 7) zalaganje pokretne stvari“. U članu 4. tog Zakona propisano je da se „na sticanje, vršenje, zaštitu i prestanak prava javne svojine, primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje pravo privatne svojine, ako nešto drugo nije određeno ovim ili drugim zakonom“.

Analizirajući rješenja iz uporednog zakonodavstva može se zaključiti da ni jedno od njih pod zakonski pojam raspolaganja imovinom ne podvodi pojam sticanja imovine. Jednako tako, pojam upravljanja imovinom iz ovih zakona sadržinski obuhvata sve one aktivnosti koje za krajnji cilj imaju što racionalnije upravljanje imovinom, čemu je podudarna statutom definisana isključiva odgovornost Kancelarije u smislu upravljanja javnom imovinom koja se nalazi na teritoriji Distrikta. Uz to, pomenuti zakoni zemalja okruženja u vezi sa sticanjem imovine sadrže isključivo odredbe koje upućuju na primjenu opštih propisa, odnosno pravila koja regulišu sticanje imovine, što znači da se sticanje imovine ovim zakonima ne stavljaju u nadležnost tijelu/organu nadležnom za upravljanje imovinom, niti mu se slijedom toga u obavezu stavlja bilo kakvo angažovanje po pitanju utvrđivanja uslova, načina i postupka sticanja imovine, za razliku od osporavanog Zakona o dopunama Zakona o javnoj imovini. Ovakva uporedna zakonska rješenja dodatno upućuju na pravilnost zaključka ovog Suda kada je

u pitanju neusklađenost osporavanog Zakona o dopunama Zakona o javnoj imovini sa članom 49. Statuta.

Imajući u vidu sve naprijed navedeno, Sud je našao neusklađenost osporavanih odredaba Članova 1., 2. i 3. Zakona o dopunama Zakona o javnoj imovini sa članom 49- Statuta, odnosno, našao da je Skupština donošenjem ovog pravnog akta povrijedila načelo formalne statutarnosti tako što je prilikom donošenja osporavanih normi niže pravne snage izašla van okvira datog u članu 49. Statuta, kojom statutarnom odredbom je uspostavljena Kancelarija za upravljanje javnom imovinom.

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 odredbe člana 33. stav (2) Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata.

Saglasno navedenom, Sud je na osnovu odredbe člana 26. stav (1) tačka a) i odredbe člana 38. stav (1) Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, odlučio kao u izreci ove presude.

Broj: 97 o U 002782 25 Ous
Brčko, 09.09.2025. godine

PREDSJEDNIK VIJEĆA
Damjan Kaurinović, s.r.

1020

Apelacioni sud Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u vijeću sastavljenom od sudija Vuka Lučića, kao predsjednika vijeća, Amele Mustafić, dr. sc. Roberta Jovića, Sejlje Drpljanin i Ilje Klaića, kao članova vijeća, u postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, postupajući po inicijativi Ljiljane Dragičević, Jasminke Durmić-Mašić, Tanje Sliškić i Satke Redžepović, sve notari iz Brčkog, na osnovu odredbe člana 26. stav (1) tačka a) i člana 38. stav (1) Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine”, broj 20/10), na sjednici vijeća održanoj dana 02.09.2025. godine, donio je

PRESUDU

UTVRĐUJE SE da odredbe članova 16., 83., 84., 85., 86., 87., 88. i 89. Zakona o poljoprivrednom zemljištu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine”, br. 32/04, 20/06, 10/07 i 19/07), nisu u skladu sa odredbom člana 13. stav (5) Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine - prečišćeni tekst („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine”, broj 2/10) i da prestaju da važe danom objavljivanja ove presude u „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine”.

Obrazloženje

UVOD

Ljiljana Dragičević, Jasminka Durmić-Mašić, Tanja Sliškić i Satka Redžepović, sve notari iz Brčkog (u daljem tekstu: inicijatorke), čiji je zajednički punomoćnik za prijem pismena Ljiljana Dragičević, su dana 24.02.2025. godine podnijele Apelacionom sudu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu; Sud) inicijativu za pokretanje postupka ocjene usklađenosti odredbi članova 16., 83., 84., 85., 86., 87., 88. i 89. Zakona o poljoprivrednom zemljištu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine”, br. 32/04, 20/06, 10/07 i 19/07 - u daljem tekstu: Zakon o poljoprivrednom zemljištu), sa odredbom člana 13. stav (5) i stav (6) Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine - prečišćeni tekst („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine”, broj 2/10 - u daljem tekstu: Statut).

NAVODNICIJATIVE

Inicijatorke u inicijativi u bitnom navode da, s obzirom na standard pravne zaštite privatne imovine i preduzetničkih prava u tržišnoj ekonomiji onako kako ih proklamuju Statut, Ustav Bosne i Hercegovine i Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, smatraju da osporavane odredbe ugrožavaju navedene Statutom propisane nadzакonske kategorije, koje su pretpostavka svake tržišne ekonomije i sistema slobodnog preduzetništva i slobodne

konkurencije, kao i demokratskog društva. S tim u vezi, ukazuju da osporavane odredbe iz različitih razloga nikada nisu zaživjele u pravnoj praksi, tj. u prometu poljoprivrednog zemljišta kada je riječ o pravnim poslovima među živima (inter vivos) u Distriktu, najprije zbog njihovih nejasnoća i kontradiktornosti, potom zbog nedonošenja podzakonskih (provedbenih) propisa, a u konačnom i zbog njihove neusklađenosti sa Statutom i Ustavom Bosne i Hercegovine. Sve to je uslovljavalo da se ovakve odredbe, iako na snazi od 2004. godine, u praksi nisu nikada ni primjenjivale, kako u dijelu pravila o prvenstvu pojedinih lica pri kupovini (sticanju) poljoprivrednog zemljišta, tako i u dijelu posredničke uloge Distrikta u prometu tog zemljišta, odnosno sudovi, izvršni organi, kao ni notari nisu primjenjivali osporavane zakonske odredbe, već su u sukobu sa statutarnim odredbama primat davali Statutu. Pravni poslovi o prometu ovog zemljišta koji su se ranije ovjeravali u sudu, a nakon uspostave notarijata notarski obrađivali, u Registru zemljišta prvostepenog suda i Katastru provodeni su bez bilo kakvih postupaka njihovog odobravanja onako kako to predviđaju osporavane odredbe. Tumačenjem tih odredaba može se izvesti zaključak da se radi o odredbama vrlo komplikovanim za tumačenje, kontradiktornim, nejasnim i skoro neprimjenjivim, koje s jedne strane predviđaju rigidna pravila o pravu preče kupovine koje je u direktnom sukobu sa vladajućim pravilima tržišne ekonomije, a s druge strane posredničku ulogu državnih organa koja za cilj ima ograničenje vlasnika zemljišta da istim slobodno i samostalno raspolaže. Iako zakonodavac propisima mora štiti javni interes, u koji spada i poljoprivredno zemljište, to ne smije činiti na način kojim bi se narušila ravnoteža zaštite privatne svojine i javnog interesa. U nastavku inicijative, inicijatorke pojedinačno analiziraju osporavane odredbe, ukazujući na njihovu kontradiktornost, nejasnoću i komplikovanost, a usljed čega postoji njihov uticaj na ograničavanje vlasničkih prava i direktno ugrožavanje pravila tržišne ekonomije. Napominju da je u praksi, od dana stupanja na snagu Zakona o poljoprivrednom zemljištu, tj. od 2004. godine, zaključeno na hiljade pravnih poslova o prometu poljoprivrednog zemljišta i da su takvi prometi od strane sudova i katastra uredno provodeni u registru zemljišta, pri čemu niti jedan od takvih prometa nije prošao nestatutarna pravila iz osporavanih odredbi. Na koncu, inicijatorke upućuju i na Odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I-763/2009 i dr. od 30.03.2011. godine, u kojoj su predmet preispitivanja bile slične zakonske odredbe i koje je Ustavni sud pomenutom Odlukom ukinuo.

Imajući u vidu navedeno, inicijatorke od Suda traže da donese presudu kojom će utvrditi da osporavane odredbe nisu u skladu sa članom 13. stavovima (5) i (6) Statuta i da iste prestaju da važe danom objavljivanja presude u Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Inicijatorke su u prilogu inicijative dostavile Odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-763/2009 i dr. od 30.03.2011. godine.

ODGOVOR NAINICIJATIVU

U skladu sa odredbom člana 15. stav (1) Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i članom 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 („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine”, broj 45/10),

Skupštini Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Skupština), kao donosiocu osporavanog Zakona o poljoprivrednom zemljištu, dostavljena je predmetna inicijativa, te zatraženo da u roku od 30 dana od dana prijema dopisa dostavi odgovor na inicijativu.

Dana 10.04.2025. godine, dopisom broj: 01.1-02-525/25 od 08.04.2025. godine, Skupština je dostavila odgovor na inicijativu. U istom prije svega navodi da se sagledavanjem osporavanih odredbi nesporno stiče utisak da one na određeni način ograničavaju vlasnike u raspolaganju tim zemljištem, ali da ovakva, možda komplikovana pravila, imaju jasan cilj u vidu zaštite poljoprivrednog zemljišta kao resursa od neprocjenjive vrijednosti za svaku društvenu zajednicu. Nadalje, ukazuje da nije opravdano pozivanje inicijatorke na „slično zakonsko rješenje” koje je bilo predmetom preispitivanja u odluci Ustavnog suda Hrvatske, budući da se u tom slučaju radilo o rješenju koje je u stvarnosti ograničavalo vlasnike nekretnina u postupku davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta koje se intenzivno ne obrađuje, bez saglasnosti njegovog vlasnika, što je bilo u nadležnosti Agencije za poljoprivredno zemljište koja je bila u obavezi samo da nastoji pribaviti saglasnost vlasnika zemljišta, a što je u praksi značilo da se to zemljište može dati u zakup i ako se ne pribavi saglasnost vlasnika. Nasuprot tome, organi javne vlasti Distrikta shodno osporavanim