

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 Slišković 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 Slišković 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

odredbama nemaju tako „rigorozna“ prava u postupku raspolaganja poljoprivrednim zemljištem, šumom i imanjem od strane fizičkih i pravnih lica, za razliku od pomenutog zakonskog rješenja koje je bilo u Republici Hrvatskoj, već se samo uključuje veći broj aktera u postupku raspolaganja i daju određene prednosti krugu učesnika u postupku sticanja vlasništva na poljoprivrednom zemljištu. Skupština ističe da je prodavac u svakom slučaju taj koji ima pravo da otuđi zemljište i odredi njegovu cijenu, a činjenica što će neko lice da bude kupac po pravu preče kupovine ga neće ograničiti u tome da dobije adekvatnu novčanu protuvrijednost za poljoprivredno zemljište, uz napomenu da i Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, br. 8/24 - prečišćen tekst - u daljem tekstu: Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima) poznaje institut prava preče kupovine za suvlasnika prilikom otuđenja nekretnine, te za vlasnika zemljišta na kojem je osnovano pravo građenja u slučaju njegove prodaje. S tim u vezi, Skupština navodi da osporavanjem odredbama jeste proširen krug lica koja imaju pravo preče kupovine prilikom otuđenja bilo kojeg dijela zemljišta izvan sela, u odnosu na taj institut iz Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, te da takve odredbe zaista predviđaju to da se otuđenje može izvršiti samo na osnovu odobrenja gradonačelnika, nakon provedene procedure u kojoj aktivnu ulogu ima Odjeljenje za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu, međutim, stava je da ove činjenice nemaju uticaja na mirno i neometano uživanje privatne imovine, kao i da usljed toga ne dolazi do oduzimanja, eksproprijacije ili umanjenja imovine, niti se na bilo koji način ograničava ili umanjuje pravo bilo koga da se bavi preduzetničkom djelatnošću. Skupština upućuje na odluku ovog Suda, broj 97 o U 002482 22 Ous od 13.04.2022. godine, te u njoj iskazan stav u vezi sa statutarnim ovlaštenjem zakonodavca da kroz zakonska rješenja kreira zakonodavnu politiku u okviru izvjesnog polja slobodne procjene koje kao takav uživa. Uzimajući u obzir koliki značaj poljoprivredno zemljište ima kao resurs, koji se očito bespovratno smanjuje, logičnim se nametnula potreba za tim da zakonodavac na ovakav način definiše postupak raspolaganja poljoprivrednim zemljištem, šumom i imanjem. U konačnom, Skupština ukazuje na vremenski odmak od perioda kada je usvojen Zakon o poljoprivrednom zemljištu i sadašnjeg vremena, tj. razlike u načinu organizacije izvršne vlasti Distrikta tada i sada, te toga da je u međuvremenu donesen novi Statut kojim su propisane drugačije nadležnosti gradonačelnika, Vlade Distrikta i organa uprave, kao i da su se promijenile okolnosti koje su proizvod razvoja svakog društva, pa tako i Distrikta, zbog čega se ukazala potreba za donošenjem novog zakona u ovoj oblasti, koji je u podmakloj fazi izrade i usvajanja, a kojim je, možda pomalo komplikovana procedura raspolaganja poljoprivrednim zemljištem, izostavljena. Nacrt tog novog zakona koji je odobren od strane Vlade Distrikta i upućen u proceduru usvajanja ne poznaje bilo kakvu vrstu saglasnosti ili dodatne procedure u postupku raspolaganja poljoprivrednim zemljištem, šumom ili imanjem, te takvo rješenje ima za cilj usklađivanje, koliko je to moguće, sa drugim propisima u Bosni i Hercegovini koji regulišu ovu oblast.

Imajući u vidu sve prethodno navedeno, Skupština predlaže da se ne prihvati inicijativa inicijatorke za pokretanje postupka ocjene usklađenosti osporavanih odredbi sa članom 13. stavovima (5) i (6) Statuta.

Pored navedenog odgovora na inicijativu, uvažavajući navode iz inicijative inicijatorke, u skladu sa odredbom člana 16. stav (1) Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata, Sud je dopisom od 30.06.2025. godine od gradonačelnika Distrikta zatražio da se, u roku od 15 dana od dana prijema dopisa, izjasni o tome da li je i kada u smislu člana 16. stav (4) Zakona o poljoprivrednom zemljištu donesena posebna odluka kojom se detaljno definiše procedura primjene pravnog instituta prava na preču kupovinu poljoprivrednog zemljišta i da dostavi primjer ove odluke, kao i da, imajući u vidu da je stavom (3) istog člana ovog Zakona predviđeno da se prodaja primjenom prava preče kupovine vrši preko Odjeljenja, od nadležnog odjeljenja Vlade Distrikta pribavi podatke o tome koliko prodaja poljoprivrednog zemljišta u privatnom vlasništvu je primjenom ovog instituta izvršeno preko nadležnog Odjeljenja i na koji način se u praksi provodi princip prava prvenstva pri kupovini takvog zemljišta, te da od istog Odjeljenja pribavi metodologiju za utvrđivanje aukcijske vrijednosti poljoprivrednog zemljišta i šuma i podatak o tome koliko prodaja poljoprivrednog zemljišta u privatnom vlasništvu je izvršeno putem aukcijske prodaje.

Dana 17.07.2025. godine, dopisom broj predmeta: 02-000064/25 i broj akta: 01.1-1619SM-004/25 od 15.07.2025. godine, gradonačelnik Distrikta je dostavio odgovor na prethodno traženje Suda i obavijestio da je na postavljena pitanja zatražio odgovor od Odjeljenja za poljoprivredu, vodoprivredu i šumarstvo Vlade Distrikta koje je odgovorilo da nije donesena posebna Odluka gradonačelnika

kojom se detaljno definiše procedura primjene pravnog instituta prava na preču kupovinu poljoprivrednog zemljišta iz člana 16. stav (4) Zakona o poljoprivrednom zemljištu i da Odjeljenje ne vrši prodaju poljoprivrednog zemljišta u privatnom vlasništvu primjenom ovog instituta, zatim da Odjeljenje nema metodologiju za utvrđivanje aukcijske vrijednosti poljoprivrednog zemljišta i šuma, niti vrši prodaju poljoprivrednog zemljišta u privatnom vlasništvu putem aukcijske prodaje predviđene članovima 85. do 89. Zakona o poljoprivrednom zemljištu. Takođe, gradonačelnik Distrikta je informisao Sud da je sačinjen novi Zakon o poljoprivrednom zemljištu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine koji je Vlada Distrikta odobrila na sjednici održanoj 18.11.2024. godine, te da je isti potom upućen Skupštini na razmatranje i usvajanje.

U prilogu odgovora gradonačelnik Distrikta je dostavio nacrt Zakona o poljoprivrednom zemljištu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine broj predmeta: 02-000106/21 i broj akta: 09-1087SR-068/24 od 15.11.2024. godine.

## RELEVANTNE ODREDBE

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

### Član 13 Osnovna prava i obaveze

- (5) Svako ima pravo na mirno i neometano uživanje svoje privatne imovine. Nijednom licu imovina neće biti oduzeta, ekspropisana ili na bilo koji način umanjena bez njegove saglasnosti, osim na način predviđen zakonom i mjeri u kojoj je to potrebno radi ostvarenja opšteg dobra.
- (6) Svako ima pravo da se bavi preduzetničkom djelatnošću u tržišnoj ekonomiji. Nikome ostvarivanje tog prava neće biti ograničavano ih uskraćeno, osim na način predviđen zakonom i u mjeri u kojoj je to potrebno radi ostvarenja opšteg dobra.

Zakon 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)

### Posebna zaštita poljoprivrednog zemljišta Član 2

Poljoprivredno zemljište, kao dobro od opšteg interesa, uživa posebnu zaštitu i koristi se pod uslovima i na način propisan ovim zakonom.

### Status privatnih zemljišnih posjeda Član 14

Privatni zemljišni posjedi, bez obzira na svoje vlasnike, jesu i ostaju u okvirima građanske pravne regulative. Oni mogu da budu stečeni ili mogu da promijene korištenje na bilo koji od načina utvrđenih građanskom pravnom regulativom, na osnovama ugovora usklađenih sa ovim zakonom.

### Pravo preče kupovine poljoprivrednog zemljišta Član 16

Poljoprivredno zemljište izvan sela, isto važi i za poljoprivredno zemljište u privatnoj i poljoprivredno zemljište u svojini Brčko distrikta, može da bude prodato i dato pod zakup samo na osnovu primjene prava preče kupovine i zakupa i po zakonu utvrđenoj procedure.

Pravo preče kupovine prilikom otuđivanja bilo kojeg dijela zemljišta izvan sela pripada:

- Roditeljima, braći i sestrama, djeci, Distriktu u slučaju da je planskim aktima na predmetnom zemljištu utvrđena izgradnja objekata od opšteg interesa;
- Distriktu ako će usmjeriti nekretninu za daljnje korištenje za primarnu poljoprivrednu proizvodnju ili za gradnju objekata od opšteg interesa; -Suvlasniku;
- Poljoprivredniku čije je zemljište koje on ima u vlasništvu, zakupu ili ga obrađuje na drugoj osnovi, graniči sa zemljištem koje je na prodaju; -Zakupcu koji je poljoprivrednik;
- Drugom poljoprivredniku koji ima zemljište koje je u njegovom vlasništvu, zakupu ili ga obrađuje na drugoj osnovi, na odgovarajućoj udaljenosti.

Prodaja iz stavova 1 i 2 ovog člana vrši se preko Odjeljenja.

Procedura primjene ovih pravnih instituta utvrđuje se posebnom odlukom gradonačelnika.

**V. PROMET POLJOPRIVREDNIM ZEMLJIŠTEM****Definicija Član 81**

Pod prometom poljoprivrednim zemljištem podrazumijeva se, prema ovom zakonu, prenos vlasničkog prava pravnim poslovima među živim licima i pravnim poslovima za slučaj smrti,

Poljoprivredna zemljišta, šume i gazdinstva mogu se u prometu među živim licima prodati ili otuđiti na drugi način u postupku i na način uređen ovim zakonom, ako za šume nije zakonom uređeno drugačije.

Nasljeđivanje poljoprivrednog zemljišta i nedozvoljenost dijeljenja pojedinačnih čestica poljoprivrednog zemljišta

**Član 82**

Pojedinačne parcele poljoprivrednog zemljišta (katastarske čestice), koje se nasljeđuju na osnovama zakona o nasljeđivanju, ne smiju se dijeliti (komadati) među nasljednicima.

Pravni poslovi, koji imaju karakter prometa poljoprivrednog zemljišta, na osnovama članova od 81 do 89 ovog zakona, nisu dozvoljeni ako izazivaju dijeljenje (komadanje) pojedinačnih čestica poljoprivrednog zemljišta.

**Zadobijanje vlasničkog prava Član 83**

Zadobijanje vlasničkog prava na poljoprivrednom zemljištu, šumi ili na imanju, pravnim poslovima među živima i pravnim poslovima za slučaj smrti, moguće je samo na osnovu odobrenja gradonačelnika. Gradonačelnik izdaje odluku kojom odobrava pravni posao, a po prethodnom mišljenju Odjeljenja za poljoprivredno zemljište, šumu ili imanje.

Odobrenje iz stava i ovog člana nije potrebno ako se radi o zadobijanju poljoprivrednog zemljišta, šume ili imanja:

- u okviru privrednih operacija prostornog uređenja;
- među supružnicima, odnosno sa njima izjednačenim partnerima;
- zbog izgradnje infrastrukturnih objekata i uređaja iz člana 24 stav 1 ovog zakona;
- u okviru i povezano sa osiguranjem nadoknađenih zemljišta, u skladu sa čime se nadoknađuje zemljište poljoprivrednom proizvođaču oduzeto radi izgradnje infrastrukturnih objekata i uređaja.

Odobrenje pravnog posla za zadobijanje poljoprivrednog zemljišta, imanja ili šume se ne izdaje (zahtjevi za izdavanje odobrenja će biti odbijeni):

- ako nisu ispunjeni uslovi iz člana 82 ovog zakona;
- ako promet nije tekao po postupku i na način utvrđen ovim zakonom;
- ako nije uzet u obzir redoslijed kupaca koji imaju pravo prvenstva po članu 85 ovog zakona;
- ako lice koje zadobija poljoprivredno zemljište nije osposobljeno (stručno i mašinama i uređajima) za poljoprivrednu proizvodnju ili je na drugi način očigledno da lice koje dobije zemljište neće ga obrađivati u smislu člana 18 ovog zakona;
- ako se na zemljištu, koje je bilo uređeno komasacijom, suštinski pogoršava postignuta odgovarajuća podjela zemljišta;
- ako bi moglo doći do neekonomične podjele zemljišnog posjeda;
- ako prodajna cijena zemljišta bitno odstupa od prodajne vrijednosti okolnih zemljišta koja mogu da se uporede. U tom slučaju Odjeljenje može, po službenoj dužnosti, da pokrene postupak određivanja odgovarajuće cijene zemljišta, po članu 84 ovog zakona;
- ako se zadobijaju poljoprivredna zemljišta, šume ili imanja, odnosno njihovi dijelovi, i time se uvećava veleposjed za preko 200 ha upoređene poljoprivredne površine stečene po zakonu o nasljeđivanju, odnosno da se posjed poveća na više od ukupno 600 ha poljoprivrednog zemljišta stečenog pravnim poslovima među živima, osim ako se radi o zadobijanju u vlasništvo Brčko distrikta;
- ako kupovina ima svrhu preprodaje;
- ako bi bili ugroženi interesi Brčko distrikta, što utvrđuje Skupština;
- ako bi poljoprivredno zemljište zadobilo neko fizičko ili pravno lice kojem ono nije potrebno za bavljenje poljoprivrednom djelatnošću;

- ako bi pravni posao očigledno doveo do upotrebe zemljišta koje je u suprotnosti sa njegovom namjenom.

Odobrenje pravnog posla iz člana 83 na poljoprivrednom zemljištu

**Član 84**

Zahtjev za izdavanje odobrenja pravnog posla iz člana 83 ovog zakona predaje gradonačelniku ono lice koje zadobija nekretninu. Zahtjevu je potrebno priložiti zaključen ugovor o pravnom poslu.

Strane u postupku izdavanja odobrenja su ugovorne strane, osim u onom dijelu koji se odnosi na primjenu odredbi iz člana 86 ovog zakona gdje je strana u postupku - svako lice koje ima prvenstvo u kupovini, za zemljište ponuđeno na osnovama člana 85 ovog zakona.

Ako za pravni posao odobrenje nije potrebno, to potvrđuje u pisanom obliku gradonačelnik.

Ako se ne radi o slučajevima kada se potvrda izdaje, izdavanje potvrde se odbija odlukom u upravnom postupku.

Gradonačelnik izdaje odobrenje ili ga odbija u upravnom postupku u roku od 30 dana po prijemu potpunog zahtjeva. Ako odluka, odnosno potvrda nije izdata u tom roku, smatra se da odobrenje, odnosno potvrda nije izdata.

O žalbama na izdato ili neizdato odobrenje odlučuje, u drugom stepenu, Apelaciona komisija.

Opjera potpisa na ugovor o otuđenju poljoprivrednog zemljišta, šume ili imanja i zemljišnoknjižni prijenos vlasničkog prava, moguća je samo na osnovu odobrenja, odnosno potvrde iz ovog člana.

Pravni poslovi, zaključeni bez odobrenja, odnosno potvrde, ili u suprotnosti sa njima, su ništavni.

**Uručenje ponude za prodaju zemljišta Član 85**

Fizičko ili pravno lice koje ima namjeru da proda poljoprivredno zemljište, imanje ili šumu, mora uručiti ponudu u tri primjerka Odjeljenju. Ponuda mora da sadrži podatke o poljoprivrednom zemljištu, šumi, odnosno imanju, cijenu i druge uslove prodaje.

Cijena iz stava 1 ovog člana uzima se kao početna cijena na aukciji za prodaju predmetnog zemljišta.

**Pravo prvenstva pri kupovini Član 86**

Pri kupovini poljoprivrednog zemljišta, poljoprivrednog imanja ili šume, ako zakonom o šumama nije određeno drugacije za šume, Odjeljenje utvrđuje pravo prvenstva, sprovodeći princip prava prvenstva pri kupovini prema sljedećem redoslijedu:

1. pravo preče kupovine po redoslijedu, utvrđene u članu 16 ovog zakona;
2. poljoprivredna organizacija, kojoj je zemljište ili imanje potrebno za vršenje poljoprivredne odnosno šumske djelatnosti.

Pod jednakim uslovima, pravo prvenstva među poljoprivrednicima ima onaj kome je poljoprivredna djelatnost jedina ili glavna djelatnost. Poljoprivredna djelatnost se smatra za glavnu djelatnost ako proizvodi, odnosno sredstva dobijena na osnovama vršenja te djelatnosti, predstavljaju toj osobi glavni izvor sredstava za život.

Ukoliko Odjeljenje ovlašćeno za sprovođenje principa prava prvenstva utvrdi da za sprovođenje ovog principa, u konkretnom slučaju, ne postoje uslovi, izdaje o tome potvrdu zainteresovanom licu.

**PORODIČNA POLJOPRIVREDNA GAZDINSTVA - na listi prvenstva**

**Član 87**

Na listu prava prvenstva iz člana 86 mogu da budu uvršteni samo djelatnici u poljoprivredi u Brčko distriktu u kojoj se vrši rangiranje,

Porodično poljoprivredno gazdinstvo može da bude uvršteno na listu prava prvenstva:

- ako je vlasnik, zakupac, odnosno na drugi način korisnik poljoprivrednog zemljišta, to zemljište obrađuje sam ili uz pomoć drugih i za to obrađivanje je odgovarajuće osposobljen i iz poljoprivredne

djelatnosti dobija značajan dio dohotka;

- ako je član porodice lica iz prve alineje ovog stava, ako obavlja poljoprivrednu djelatnost na imanju kao jedinu, odnosno glavnu djelatnost i za to je odgovarajuće osposobljen. Poljoprivredna djelatnost se ubraja u glavnu djelatnost ako proizvod odnosno sredstva, dobijena iz te djelatnosti, znače toj osobi glavni izvor sredstava za život;

- ako je iz poljoprivredne djelatnosti na imanju dobijao značajan dio dohotka, pa zbog starosti ili nesposobnosti za rad ne obavlja poljoprivrednu djelatnost na imanju, ako se brine o korištenju poljoprivrednog zemljišta u skladu sa ovim zakonom;

- ako da izjavu na zapisnik Odjeljenju poljoprivrede da će sam ili uz pomoć drugih obrađivati poljoprivredna zemljišta, koja će obezbijediti, što dokumentuje predgovorima o zakupu, da će iz poljoprivredne djelatnosti na tim zemljištima dobijati značajan dio dohotka i da ispunjava uslove u pogledu osposobljenosti iz alineje 2 ovog stava.

Kako značajan dohodak iz poljoprivredne djelatnosti iz stava 1 ovog člana, a to su sve poljoprivredne djelatnosti prema propisima o standardnoj klasifikaciji djelatnosti, prema ovom zakonu smatra se vrijednost poljoprivrednih proizvoda proizvedenih na imanju u ekonomskoj godini koji dostižu iznos od najmanje 2/3 prosječnih godišnjih primanja od plana Brčko distrikta u istom periodu.

Poljoprivrednik mora da posjeduje stručno obrazovanje u poljoprivredi prema programu poljoprivrednih stručnih ili srednjih škola ili obavljenu provjeru znanja iz poljoprivrede u srednjoj poljoprivrednoj školi.

U smislu ovog zakona, poljoprivredna organizacija je ekonomsko društvo, zemljoradnička zadruga ili drugo pravno lice, koje je registrovano za poljoprivrednu djelatnost i na zemljištu ispunjava i druge propisane uslove za obavljanje te djelatnosti.

Ako dođe u sumnju da H je fizičko lice poljoprivrednik, odnosno pravno lice poljoprivredna organizacija, o tome odlučuje Odjeljenje poljoprivrede gdje se nalazi poljoprivredno zemljište koje djelatnik u poljoprivredi obrađuje, odnosno poljoprivredna organizacija koristi za obavljanje djelatnosti. U primjeru iz alineje 3 stava 1 ovog člana o ispunjavanju uslova za poljoprivrednika odlučuje Odjeljenje za poljoprivredu.

U Brčko distriktu, propise kojima se uređuju detaljniji uslovi koje moraju da ispunjavaju poljoprivredne organizacije i o sadržaju i načinu na koji se obavlja provjera znanja poljoprivrednika, donosi Vlada na prijedlog Odjeljenja.

#### Postupak Odjeljenja poljoprivrede Član 88

Odjeljenje poljoprivrede će se pobrinuti da se ponuda iz člana 84 ovog zakona bez odlaganja izloži istovremeno na oglasnoj tabli Vlade, Odjeljenja poljoprivrede i Savjetodavne službe.

Rok za prijem ponuda zainteresovanih kupaca i za izbor najpovoljnijih ponuđača je 30 dana od dana kada je ponuda izložena na oglasnoj tabli Odjeljenja poljoprivrede

Ako u roku navedenom u prethodnom stavu 2 ovog člana niko ne prihvati ponudu, prodavač mora da ponovi ponudu, ako i dalje želi da proda poljoprivredno zemljište.

#### Prihvatanje ponude od potencijalnog kupca Član 89

Ko želi da kupi zemljište koje je dato na prodaju, na osnovama člana 87, mora da da pisanu izjavu o prihvatanju ponude i o učestvovanju na aukcijskoj prodaji predmetnog zemljišta, koju šalje preporučenom pošiljkom.

Ako potencijalni kupac smatra da cijena u ponudi suštinski prelazi vrijednost ponuđenog zemljišta, može u roku od 30 dana od izlaganja ponude na oglasnoj tabli Vlade, Odjeljenja i Savjetodavne službe da pokrene postupak za utvrđivanje aukcijske vrijednosti ponuđenog zemljišta po metodologiji propisanoj u Odjeljenju. Ako se na tim osnovama utvrdi niža početna vrijednost zemljišta od vrijednosti koju je ponudio prodavač - Odjeljenje upoznae, u pisanom obliku, prodavača zemljišta o novoutvrđenoj nižoj vrijednosti.

Ako u roku od 15 dana, nakon što je prodavač saznao za novoutvrđenu vrijednost iz stava 2, ponudu ne povuče, prečutno je pristao na prodaju zemljišta na aukciji na bazi te novoutvrđene vrijednosti kao početne. O nižoj novoutvrđenoj cijeni šalje se obavještenje potencijalnim kupcima.

Izjava 0 povlačenju ponude iz stava 3 ovog Člana je važeća ako je prodavač pošalje Odjeljenju poljoprivrede preporučenom pošiljkom.

Metodologiju za utvrđivanje aukcijske vrijednosti poljoprivrednog zemljišta i šuma iz stava 2 ovog člana izdaje Vlada na prijedlog Odjeljenja za poljoprivredu.

Prije izdavanja i razglašavanja odluke o izlaganju na javnoj aukciji dobijenog poljoprivrednog zemljišta, šume ili imanja, Odjeljenje za poljoprivredu mora da obezbijedi saglasnost izvršnog suda za vođenje postupka aukcije. Za izdavanje ove saglasnosti izvršni sud mora da dobije potvrdu od Odjeljenja poljoprivrede da li je moguć prenos vlasništva na onog ko ponudi najvišu cijenu. Ako postoje zakonske smetnje za predmetni prenos vlasništva i ako postoji neka od smetnji za rangiranje potencijalnih kupaca na osnovama člana 86, sud odbija zahtjev izvršne jedinice za vođenje postupka javne aukcije, odlukom u upravnom postupku.

Ukoliko su ispunjeni uslovi iz stava 6 ovog člana, izvršni sud odobrava vođenje postupka javne aukcije.

Vršilac aukcije mora da priloži uz zahtjev, usmjeren prema Odjeljenju poljoprivrede, podatke o državljanstvu lica koje je na aukciji dobilo zemljište, šumu ili imanje i njegovu izjavu o budućoj upotrebi nekretnina.

Ako Odjeljenje poljoprivrede utvrdi da je namjena zemljišta iz stava 8 ovog člana u suprotnosti sa ovim zakonom, vršilac aukcije mora da ukine svoju odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača i po pravosnažnosti ove odluke raspiše novu aukciju, po službenoj dužnosti.

#### Rok za donošenje podzakonskih akata Član 195

Podzakonski akti, predviđeni ovim zakonom, donijet će se u roku od jedne godine nakon stupanja na snagu ovog zakona.

Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima Brčko distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 8/24 - prečišćen tekst)

## I. OPŠTE ODREDBE

### Člani

- (1) Ovim zakonom se uređuje sticanje, sadržaj, zaštita i prestanak stvarnih prava, posjed i prava stranih lica na teritoriji Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.
- (2) Stvarna prava su: pravovlasništva, pravo građenja, etažno vlasništvo, pravo zaloge, pravo stvarne i lične služnosti i pravo stvarnog tereta.

### Član 5

Pravo vlasništva i druga stvarna prava mogu se protiv vlasnikove volje oduzeti ili ograničiti samo pod uslovima i na način određen zakonom.

### Član 14

- (1) Dobra od opšteg interesa su prije svega dobra u opštoj upotrebi, ali i druga dobra na kojima može postojati pravo vlasništva koja su zbog svog značaja od interesa za cijelu društvenu zajednicu, kao što su: poljoprivredna zemljišta, šume, biljni i životinjski svijet, stvari od kulturnog, istorijskog i ekološkog značaja i dr.
- (2) Dobra od opšteg interesa uživaju posebnu zaštitu.
- (3) Vlasnici i nosioci drugih stvarnih prava na dobrima od opšteg interesa dužni su vršiti svoja prava u skladu sa načinom upotrebe i iskorištavanja, propisanim posebnim zakonom.

## III. PRAVO VLASNIŠTVA

- (1) Vlasnik ima pravo da se sa stvari koristi i da njome raspoláže, u granicama predviđenim zakonom.
- (2) Ovlašćenja navedena u stavu 1 ovog člana vlasnik može vršiti prema svom slobodnom nahođenju i volji, a od svih trećih lica može zahtijevati da mu to omoguće i da se uzdrže od povrede njegovog prava, ako to nije u suprotnosti sa pravima drugih lica ni sa zakonskim ograničenjima.

## MERITUM

Na osnovu navoda inicijative, odgovora na inicijativu, te dostavljenih podataka koji su bili od značaja za odlučivanje u ovoj pravnoj stvari, a imajući u vidu citirane statutarne i zakonske odredbe, Sud je našao neusklađenost osporavanih odredaba članova 16., 83., 84., 85., 86., 87., 88., 89. Zakona o poljoprivrednom zemljištu sa članom 13. stav (5) Statuta.

Naime, inicijatorke u inicijativi smatraju da se osporavanim odredbama ugrožava garantovana zaštita prava na privatnu imovinu iz Člana 13. stav (5) Statuta, kao i da se istim ugrožava statutarno pravo svakog lica da se bavi preduzetničkom djelatnošću u tržišnoj ekonomiji koje pravo predviđa stav (6) istog člana Statuta.

S obzirom na navode i razloge predmetne inicijative, Sud prije svega napominje da će ocjenu statutarne osporavanih zakonskih odredaba u odnosu na pomenute statutarne garancije razmatrati u opštem, odnosno širem smislu (erga omnes), uvažavajući nadležnost Suda u postupcima ocjene usklađenosti pravnih akata Distrikta. Dakle, Sud će se baviti ocjenom osporavanih odredaba na apstraktan način kako bi izveo zaključak o tome da li su iste u skladu sa statutarim garancijama prava na privatnu imovinu i prava na bavljenje preduzetničkom djelatnošću u tržišnoj ekonomiji.

Kada je u pitanju garancija prava na privatnu imovinu, poput Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i Ustava Bosne i Hercegovine, član 13. stav (5) Statuta štiti pravo na privatnu imovinu, na način da pruža garancije da građani Distrikta imaju pravo na mirno i neometano uživanje svoje privatne imovine. Kako je pravo na imovinu pravo svakog fizičkog i pravnog lica na zaštitu od akata kojima se ukidaju ili ometaju imaočeva prava korištenja i raspolaganja, navedena statutarna odredba propisuje kao osnovni postulat da nijednom licu imovina neće biti oduzeta, eksproprisana ili na bilo koji način umanjena bez njegove saglasnosti, a istom odredbom je predviđen i izuzetak da se privatna imovina ipak može oduzeti ili ograničiti ako je to predviđeno zakonom i u mjeri u kojoj je to potrebno radi ostvarivanja opšteg dobra. Budući da samu sadržinu privatne imovine čine različita imovinska prava i da se predmetnom inicijativom problematizuje mogućnost prometa poljoprivrednim zemljištem u privatnom vlasništvu, Sud je imao u vidu da je sticanje, sadržaj, zaštita i prestanak stvarnih prava, posjeda i prava stranih lica na teritoriji Distrikta uređeno Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, koji kao sistemski zakon u ovoj oblasti na sveobuhvatan način uređuje sva stvarna prava na nepokretnostima, pa tako i pitanje prava vlasništva na nepokretnim stvarima, a u okviru kojeg je (između ostalog) garantovano pravo raspolaganja (otuđenja) vlasniku nepokretnosti i načelno vršenje ovog ovlaštenja prema svom slobodnom nahođenju i volji, shodno članu 16. ovog Zakona.

U vezi sa prethodno navedenim, Sud ukazuje na to da se prema praksi Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, koji slijedi praksu Evropskog suda za ljudska prava, za procjenu toga da li je spornim odredbama miješanje u privatnu imovinu izvršeno u skladu sa ustavnom i konvencijskom garancijom prava na imovinu, uzimaju u obzir opšta načela kroz koja se najprije utvrđuje da li postoji zaštićena „imovina“ i da li je došlo do „miješanja“ u takvu imovinu, zatim se preispituje „zakonitost“ takvog miješanja, potom utvrđuje postojanje javnog interesa za miješanje u pravo na imovinu, te na koncu razmatra pitanje proporcionalnosti miješanja. Uvažavajući navedeno, Sud će u ovom postupku na identičan način preispitati da li je osporavanim odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu miješanje u privatnu imovinu izvršeno u skladu sa statutarom garancijom iz člana 13. stav (5), tj. da li su prilikom miješanja ispoštovana sva prethodno pomenuta opšta načela.

U tom smislu, cijeneći kao povezanu cjelinu osporavane odredbe Zakona o poljoprivrednom zemljištu, s obzirom na činjenicu da se njima na sveobuhvatan način definiše postupak prometa poljoprivrednim zemljištem u privatnom vlasništvu, Sud smatra da poljoprivredno zemljište u privatnom vlasništvu definitivno predstavlja „privatnu imovinu“ zaštićenu članom 13, stav (5) Statuta. Pored toga, osporavanim odredbama se nameću određeni očigledno restriktivni i kompleksni uslovi kako bi, između ostalog, uopšte bilo moguće prometovati poljoprivredno zemljište u privatnom vlasništvu, zbog čega Sud zaključuje da na osnovu osporavanih odredaba dolazi do miješanja u tu imovinu, tj. miješanja u mogućnost raspolaganja (otuđenja) ovom imovinom, kao jednog od integralnih ovlaštenja koje pripada svakom vlasniku nepokretnosti.

Nadalje, kada je u pitanju opšte načelo koje se odnosi na „zakonitost miješanja“, tj. princip zakonitosti, treba istaći to da je miješanje zakonito samo ako je zakon (osporavane odredbe) koji je osnova miješanja dostupan licima na koja se primjenjuje (transparentnost), te ako je za ta lica isti predvidljiv, tj. dovoljno jasan i precizan da oni mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze do stepena koji je razuman, kako bi se prema njima mogli ponašati. Isključivo u slučaju kumulativnog ispunjenja ova dva uslova može se govoriti o zadovoljenju standarda kvaliteta zakona, odnosno zakonu koji posjeduje kvalitet primjeren demokratskom sistemu i kao takav predstavlja garanciju vladavine prava. Što se tiče dostupnosti Zakona o poljoprivrednom zemljištu, nesporno je da su osporavane odredbe dostupne licima na koja se primjenjuju (vlasnicima poljoprivrednog zemljišta), jer je ovaj zakon sa svojim izmjenama i dopunama objavljen u „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, te tako potpuno transparentan i svima dostupan.

Međutim, u vezi sa drugim uslovom „zakonitosti miješanja“, Sud primjećuje da osporavane odredbe (posmatrane kao cjelina koja definiše postupak prometa poljoprivrednim zemljištem u privatnom vlasništvu) nisu dovoljno precizne i nisu dovoljno jasne, što za posljedicu ima to da lica koja žele da prometuju poljoprivredno zemljište koje je u njihovom vlasništvu jako teško mogu znati koja su to njihova prava i obaveze u takvoj situaciji, kako bi se u skladu sa njima ponašali i kao vlasnici ove nepokretnosti (poljoprivrednog zemljišta) bili u mogućnosti da se koriste svojim ovlaštenjem da njime raspolazu (da ga prometuju). Upravo na ovu manjkavost spornog zakonskog rješenja u inicijativi i ukazuju inicijatorke, ističući da su osporavane odredbe vrlo komplikovane za tumačenje, kontradiktorne, nejasne i skoro pa neprimjenjive.

Tako, osporavani član 16. Zakona o poljoprivrednom zemljištu propisuje pravo preče kupovine poljoprivrednog zemljišta na način da (između ostalog) poljoprivredno zemljište izvan sela u privatnom vlasništvu može biti prodato samo na osnovu primjene prava preče kupovine i po zakonu utvrđenoj proceduri, uz propisivanje kako ovo pravo preče kupovine načelno pripada i to da će se prodaja vršiti preko nadležnog Odjeljenja, te da će proceduru primjene ovih pravnih instituta utvrditi gradonačelnik posebnom odlukom. Tumačenjem ove zakonske odredbe mogao bi se izvesti zaključak da je prodaja poljoprivrednog zemljišta izvan sela u privatnom vlasništvu isključivo moguća putem nadležnog Odjeljenja i to primjenom prava preče kupovine, a čija procedura primjene bi naknadno trebala biti detaljno razrađena posebnom odlukom gradonačelnika. Na ovom mjestu, valja odmah napomenuti da iz podataka koji su tokom postupka dostavljeni Sudu od strane gradonačelnika i nadležnog Odjeljenja, proizilazi da nikada nije donesena posebna odluka gradonačelnika kojom se utvrđuje procedura primjene ovog pravnog instituta, iako je ovaj propis na pravnoj snazi od 28.09.2004. godine, odnosno gotovo 21 godinu u odnosu na dan donošenja ove odluke Suda, bez obzira što je shodno članu 195. Zakona o poljoprivrednom zemljištu postojala obaveza donošenja podzakonskih akata u roku od jedne godine nakon stupanja na snagu ovog zakona. Stoga, očigledno je da je do današnjeg dana ostalo nejasno kako bi primjena ovog instituta trebala izgledati u praksi, kao i kakva bi primjenom ovog instituta trebala izgledati procedura prodaje koja se bez izuzetka vrši preko nadležnog Odjeljenja.

Ova osporavana odredba je u direktnoj vezi sa preostalim osporavanim odredbama (od člana 83. do člana 89.) koje bi trebale da sveobuhvatan definišu promet poljoprivrednim zemljištem (pravnim poslovima među živima i za slučaj smrti), pa i onim izvan sela u privatnom vlasništvu. Osporavanim članom 83. definisano je „Zadobijanje vlasničkog prava“ i to tako što je sticanje vlasništva na poljoprivrednom zemljištu, kao i šumi ili na imanju, pravnim poslovima među živima i pravnim poslovima za slučaj smrti, moguće isključivo na osnovu odobrenja gradonačelnika, kojim on odobrava pravni posao po prethodnom mišljenju nadležnog Odjeljenja. Uz to, ova odredba, pored slučajeva u kojima nije potrebno odobrenje, taksativno propisuje situacije kada će zahtjev za izdavanje pomenutog odobrenja biti odbijen, a to je npr. ukoliko promet nije tekao po postupku i na način utvrđen ovim zakonom (iako prodaju po zakonom propisanu proceduri iz člana 16. nije ni moguće dosljedno izvršiti jer ona nikada nije ni definisana), zatim ako nije uzet u obzir redoslijed kupaca koji imaju prvenstvo po članu 85. ovog zakona (iako član 85. propisuje „Uručenje ponude za prodaju zemljišta“, dok član 86. propisuje „Pravo prvenstva pri kupovini“), te ako prodajna cijena zemljišta bitno odstupa od prodajne vrijednosti okolnih zemljišta koja mogu da se uporede u kojem slučaju nadležno Odjeljenje može pokrenuti postupak za određivanje odgovarajuće cijene po članu 84. (pri čemu član 84. definiše postupak dobijanja odobrenja pravnog posla, pa je nejasno kako bi se kroz njega

određivala odgovarajuća cijena).

Osporavana odredba člana 84. definiše postupak dobijanja odobrenja gradonačelnika, te propisuje da zahtjev za njegovo izdavanje predaje lice koje „zadobija nekretninu“ (stiče vlasništvo), kojom prilikom treba priložiti zaključen ugovor o pravnom poslu, u kojem postupku izdavanja odobrenja su strane isključivo ugovorne strane. Na ovom mjestu, zbog navedene formulacije, ostaje nejasno da li postoji mogućnost slobodnog zaključenja ugovora između kupca i prodavca, jer bi se tumačenjem ovog dijela odredbe mogao izvesti takav zaključak, uvažavajući potrebu prilaganja prethodno zaključenog ugovora o pravnom poslu, s tim što ni odredbe koje potom slijede ne razjašnjavaju ovo pitanje, jer ne definišu moment zaključenja ugovora nakon provedenog postupka aukcijske prodaje putem Odjeljenja. U nastavku ove odredbe, propisano je da u drugoj situaciji, kada je zemljište ponuđeno na osnovu člana 85. (Uručenje ponude za prodaju zemljišta Odjeljenju), da je tada strana u postupku izdavanja odobrenja svako lice koje ima prvenstvo pri kupovini (član 86. Pravo prvenstva pri kupovini), koja formulacija opet upućuje na to da je prodaja putem Odjeljenja samo jedna od alternativa prodaje. Uz sve to, ova odredba na samom kraju propisuje posljedicu ništavosti za sve pravne poslove koji su zaključeni bez odobrenja, odnosno potvrde ili u suprotnosti sa njima, iako se na početku ove odredbe, kako je već prethodno navedeno, za ishodovanje odobrenja traži prilaganje već zaključenog ugovora o pravnom poslu. Zbog toga, potpuno je nejasno da li se ovo odobrenje treba ishodovati kao prethodno ili pak naknadno kako bi pravni posao bio punovažan.

Nadalje, osporavanom odredbom člana 85. propisano je uručenje ponude za prodaju zemljišta i to tako što fizičko ili pravno lice koje ima namjeru da proda poljoprivredno zemljište, imanje ili šumu, „mora“ uručiti ponudu u tri primjerka Odjeljenju koja mora sadržavati podatke o poljoprivrednom zemljištu, šumi, odnosno imanju, cijenu i druge uslove, pri čemu će se takva cijena uzeti kao početna na aukciji za prodaju predmetnog zemljišta. Navedena odredba uvodi dodatnu nejasnoću po pitanju prodaje poljoprivrednog zemljišta (šume ili imanja), jer imperativno propisuje uručenje ponude Odjeljenju ukoliko neko ima namjeru da ga proda, što podrazumijeva isključivu aukcijsku prodaju putem Odjeljenja, iako bi se iz prethodne odredbe (član 84.) moglo zaključiti da lice može slobodno zaključiti ugovor sa kupcem (lice koje zadobija nekretninu), koji kupac će potom taj zaključen ugovor priložiti prilikom podnošenja zahtjeva za dobijanje odobrenja gradonačelnika.

Osporavani član 86. reguliše pravo prvenstva pri kupovini koje utvrđuje Odjeljenje prilikom aukcijske prodaje, u dijelu upućujući na primjenu redoslijeda prema pravu preče kupovine iz člana 16., koji pravni institut je, iz razloga ranije navedenih u obrazloženju ove odluke, ostao potpuno nedefinisan, te je nejasno na koji način bi u praksi trebala izgledati njegova primjena. U vezi sa ovim osporavanim članom je i naredni član 87., kojim se na listu prvenstva uvrštavaju i porodična poljoprivredna gazdinstva uz ispunjenje određenih uslova.

U konačnom, osporavane odredbe članova 88. i 89. propisuju postupak aukcijske prodaje pred nadležnim Odjeljenjem, takođe na nejasan i prilično neprecizan način, pri čemu bi se ponuda iz člana 84. (iako član 84. reguliše postupak dobijanja odobrenja gradonačelnika) bez odlaganja trebala izložiti na oglasnim tablama Vlade, Odjeljenja i Savjetodavne službe, dok potencijalni kupac zemljišta koje je dato na prodaju na osnovu člana 87. (koji član na listu prvenstva uvrštava porodična poljoprivredna gazdinstva i ne propisuje bilo kakav vid davanja na prodaju zemljišta) mora dati pisanu izjavu o prihvatanju ponude i o učestvovanju na aukcijskoj prodaji predmetnog zemljišta. Takođe, potencijalni kupac može pokrenuti postupak za utvrđivanje aukcijske vrijednosti ponuđenog zemljišta, ukoliko smatra da je cijena u ponudi previsoko određena, u kojem slučaju bi se vrijednost zemljišta utvrdila po metodologiji propisanoj u Odjeljenju. Međutim, Odjeljenje je u svom izjašnjenju navelo da ono ovu metodologiju nema, niti je ikada vršilo prodaju poljoprivrednog zemljišta u privatnom vlasništvu putem aukcijske prodaje. Uz sve to, prema osporavanoj odredbi člana 89. aukcijska prodaja bi se trebala provoditi uz saglasnost „izvršnog suda“ za vođenje ovog postupka, s tim što je propisano da će u slučaju postojanja zakonskih smetnji sud odbiti zahtjev za vođenje postupka javne aukcije odlukom u upravnom postupku (dakle sudski organ će donijeti odluku u postupku iz nadležnosti organa uprave).

Sumirajući sve osporavane odredbe koje bi kao cjelina na dovoljno jasan i precizan način trebale da definišu postupak prometa poljoprivrednim zemljištem, Sud zaključuje da one sa aspekta „zakonitosti mijesanja“ ne zadovoljavaju ovaj kriterijum, jer je zbog ukazanih nejasnoća, nepreciznosti i nedorečenosti, te u određenim dijelovima

postojanja kolizije među njima, kao i nedostatka podzakonskih akata koji su shodno Zakonu o poljoprivrednom zemljištu morali biti doneseni, nemoguće bilo da ih Sud u ovom postupku rastumači na potpuno pravilan način i o njihovom pravom smislu izvede jasan zaključak, što upućuje na to da lica koja žele da prometuju poljoprivredno zemljište koje je u njihovom vlasništvu, na osnovu ovakvih odredaba, definitivno ne mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze do stepena koji je razuman, kako bi se prema ovakvim normama mogli ponašati i koristiti jednim od prava koje im je kao vlasnicima nekretnina garantovano (raspolagati poljoprivrednim zemljištem).

Stoga, Sud je zaključio da osporavanim odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu mijesanje u privatnu imovinu nije izvršeno u skladu sa statutarnom garancijom iz člana 13. stav (5), budući da prilikom mijesanja nije ispoštovano načelo „zakonitosti mijesanja“. Ovakve odredbe ne zadovoljavaju standard kvaliteta zakona i nisu garancija vladavini prava, zbog čega se u tom smislu ne može prihvatiti opravdanje zakonodavca da se „možda radi o komplikovanim pravilima, koja imaju svoj jasan cilj, a to je zaštita poljoprivrednog zemljišta“.

Uzrok ovome bi se mogao nalaziti u potpuno nekritičkom preuzimanju osporavanih zakonskih odredaba po uzoru na rješenje iz jednog od entitetskih zakona, tj. iz Zakona o poljoprivrednom zemljištu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 14/04, 22/04 i 49/04), koji propis je bio na snazi u periodu od 22.02.2004. godine do 03.10.2006. godine. Ovaj propis je potom zamijenjen „novim“ Zakonom o poljoprivrednom zemljištu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 93/06,86/07, 14/10, 5/12,58/19,119/21 i 106/22) koji ne sadrži bilo kakve odredbe u vezi sa raspolaganjem poljoprivrednim zemljištem u privatnom vlasništvu, te takvo raspolaganje očigledno ostaje isključivo u okvirima građansko pravne regulative.

Uz sve to, ostaje nejasno pasivno držanje zakonodavca u situaciji kada je opštepoznata činjenica da je od donošenja Zakona o poljoprivrednom zemljištu Distrikta zaključeno na hiljade pravnih poslova o prometu poljoprivrednim zemljištem, prilikom čijeg zaključenja je bez izuzetka izostala primjena osporavanih odredaba (iako je kao posljedica toga propisana nastavost zaključenog pravnog posla), što je potvrđeno i od nadležnog Odjeljenja, te u tom smislu izostanak bilo kakve inicijative zakonodavca da, kroz novele zakona, pronađe adekvatno rješenje kojim bi se na dovoljno jasan i precizan način definisao promet poljoprivrednim zemljištem u privatnom vlasništvu i koje bi se kao takvo bez izuzetka poštovalo u praksi, upravo jer poljoprivredno zemljište predstavlja dobro od opšteg interesa. Nasuprot pravovremenoj i odgovorajućoj inicijativi, nacrtnog novog Zakona o poljoprivrednom zemljištu Distrikta potpuno je izostavljeno raspolaganje, odnosno promet poljoprivrednim zemljištem u privatnom vlasništvu, što dovoljno govori o tome koliko je prihvatljivo aktuelno zakonsko rješenje koje je u ovoj formi na snazi još od 28.09.2004. godine. Pitanje kako bi tekst određenih zakonskih odredaba mogao biti bolji i kako bi on treba biti formulisan, ne može se izjednačiti sa statutarnim principom „kvaliteta zakona“, odnosno sa ispitivanjem da li aktuelni zakon posjeduje potreban „kvalitet“ u skladu sa standardima koji su određeni statutarnim pravima (koja su saglasna ustavnim i konvencijskim pravima), što je u postupku ocjene usklađenosti pravnih akata nadležnost ovog Suda, dok nasuprot tome, pitanje „poboljšanja“ zakona ostaje i jeste u isključivoj nadležnosti zakonodavca, koji bi u okviru nje trebao pravovremeno težiti što boljem i adekvatnijem normativnom rješenju.

Iako osporavanim odredbama mijesanje u privatnu imovinu nije izvršeno u skladu sa statutarnom garancijom iz člana 13. stav (5), tj. nije ispoštovano načelo „zakonitosti mijesanja“, u vezi sa „postojanjem javnog interesa za mijesanje u pravo na imovinu“, Sud smatra bitnim istaći da je, kada je u pitanju propisivanje zakonskih uslova za promet poljoprivrednog zemljišta u privatnom vlasništvu, očito da definisanje svih pitanja koja su u vezi sa poljoprivrednim zemljištem, pa i konkretno pitanja (promet), nesporno jeste u javnom, odnosno opštem interesu, budući da poljoprivredno zemljište predstavlja dobro od opšteg interesa koje uživa posebnu zaštitu i koje se koristi pod uslovima i na način propisan zakonom (član (2) Zakon o poljoprivrednom zemljištu), te u vezi sa kojim su vlasnici i nosioci drugih stvarnih prava na njemu dužni vršiti svoja prava u skladu sa načinom upotrebe i iskorištavanja, propisanim posebnim zakonom (član 14. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima).

Zakonodavac svakako ima statutarno ovlaštenje da kroz zakonska rješenja kreira zakonodavnu politiku, te u okviru toga uživa izvjesno polje slobodne procjene, kako to u odgovoru na inicijativu ističe Skupština. U konkretnom slučaju, uvažavajući karakter poljoprivrednog zemljišta (dobro od opšteg interesa), ovo polje slobodne

procjene je prilično široko, međutim, to nikako ne znači apsolutnu slobodu prilikom donošenja zakonskih rješenja koja zadiru u statutom garantovano pravo na privatnu imovinu, a naročito ne rješenja koja neće zadovoljiti standard kvaliteta zakona, kao što je slučaj sa osporavanim odredbama, te koje će usljed toga nosiocima prava vlasništva na poljoprivrednom zemljištu promet istim učiniti gotovo nemogućim.

Nadovezujući se na prethodno istaknuto, Sud smatra da osporavane odredbe Zakona o poljoprivrednom zemljištu, ovako kako su formulisane, ne zadovoljavaju ni princip proporcionalnosti i propisivanjem istih zakonodavac je prekoračio polje slobodne procjene koje ima u oblasti uređenja poljoprivrednog zemljišta (u konkretnom njegovog prometa), jer zbog njihove nejasnoće, nepreciznosti i nedorečenosti, te u određenim dijelovima kolizije među njima, kao i zbog nedostatka podzakonskih akata koji su shodno pomenutom Zakonu morali biti doneseni, na vlasnike poljoprivrednog zemljišta je stavljen pretjeran teret i promet poljoprivrednim zemljištem u privatnom vlasništvu u skladu sa ovakvim zakonskim rješenjem gotovo da nije ni moguć. Nesporno je da pravo na imovinu dozvoljava miješanje, ali miješanje u pravo na imovinu ne smije ići dalje od potrebnog da bi se postigao legitiman cilj, a nosioci prava se ne smiju podvrgavati proizvoljnom tretmanu i od njih se ne smije tražiti da snose prevelik teret u ostvarivanju legitimnog cilja, što po ocjeni Suda osporavanim zakonskim odredbama nije ispoštovano.

Slijedom svega navedenog, Sud je utvrdio da osporavane odredbe članova 16., 83., 84., 85., 86., 87., 88. i 89. Zakona o poljoprivrednom zemljištu nisu u skladu sa članom 13. stav (5) Statuta.

Kako je Sud već utvrdio da donošenje osporavanih odredaba nije u skladu sa statutarnom garancijom uživanja prava na privatnu imovinu iz člana 13. stav (5), to nije bilo nužno posebno preispitivati osnovanost navoda inicijative o usklađenosti osporavanih odredaba sa stavom (6) istog člana Statuta, odnosno statutarnom garancijom svakom licu da se bavi preduzetničkom djelatnošću u tržišnoj ekonomiji.

Imajući u vidu sve prethodno izneseno, Sud je našao da su osporavane odredbe u suprotnosti sa odredbom člana 13. stav (5) Statuta.

Cijeneći da je u toku prethodnog postupka pravno stanje potpuno utvrđeno i da prikupljeni podaci pružaju pouzdan osnovza 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 002769 25 Ous  
Brčko, 02.09.2025. godine

PREDSJEDNIK VIJEĆA  
**Vuk Lučić, s.r.**

---

## 1021

Na osnovu člana 2. stav 3. tačke a., d., f. i g., člana 7. tačka b) i članova 36. i 57. Zakona o Centralnoj banci Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 1/97, 29/02, 8/03, 13/03, 14/03, 9/05, 76/06 i 32/07), Upravno vijeće Centralne banke Bosne i Hercegovine, na 9. sjednici održanoj dana 20. 8. 2025. godine, donosi

### **ODLUKU o izmjeni Odluke o utvrđivanju i održavanju obaveznih rezervi i utvrđivanju naknade na iznos rezerve**

#### **Član 1.**

U Odluci o utvrđivanju i održavanju obaveznih rezervi i utvrđivanju naknade na iznos rezervi („Službeni glasnik BiH“, br. 70/21, 53/22, 81/22, 43/23, 61/23, 54/24, 77/24 i 16/25), u članu 11a. stavu (1) riječi: „do 31. 12. 2025. godine“ mijenjaju se i glase: „do 31. 12. 2026. godine“.

#### **Član 2.**

Ova odluka stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, a objavit će se i u

„Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine“, „Službenom glasniku Republike Srpske“ i „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“.

Broj: UV-105-02-1-1435-6/25  
Sarajevo, 20. 8. 2025. godine

Predsjedavajuća  
Upravnog vijeća Centralne banke  
Bosne i Hercegovine  
GUVERNERKA  
**dr. Jasmina Selimović, s. r.**

---