

BOSNA I HERCEGOVINA  
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE  
**VRHOVNI SUD**  
**FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE**

Broj: 41 0 P 093735 23 Spp  
Sarajevo, 26.04.2023. godine

Vrhovni sud Federacije Bosne i Hercegovine u Sarajevu, odlučujući o zahtjevu Općinskog suda u Visokom za rješavanje spornog pravnog pitanja od 17.03.2023. godine, na osnovu odredbe člana 61d. Zakona o parničnom postupku<sup>1</sup>, te odredbe člana 18. Pravilnika o unutrašnjem sudskom poslovanju Federacije Bosne i Hercegovine i Brčko Distrikta<sup>2</sup>, na sjednici Građanskog odjeljenja održanoj dana 26.4.2023. godine, donio je slijedeću:

### O D L U K U

Odbija se zahtjev Općinskog suda u Visokom za rješavanje spornog pravnog pitanja u predmetu broj 41 0 P 093735 22 P koje glasi:

„Da li je nakon 16.04.2022. godine kada je stupio na snagu Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj: 22/22) općina, odnosno grad pasivno legitimisana strana u postupcima po tužbama radi utvrđenja sticanja prava vlasništva po osnovu dosjelogosti na nepokretnostima u državnoj svojini, koje su upisane kao opštenarodna imovina bez upisanog titulara vlasništva, a u naravi poljoprivredno zemljište ili je to Država Bosna i Hercegovina.“

### O b r a z l o ž e n j e

Zahtjevom od 17.03.2023. godine, kojeg je ovaj sud primio dana 20.03.2023. godine, Općinski sud u Visokom je pokrenuo postupak rješavanja spornog pravnog pitanja po službenoj dužnosti u smislu odredbe člana 61a. Zakona o parničnom postupku.

Navedeni zahtjev zasniva na činjenicama da je kod ovog suda pokrenut postupak po tužbi tužitelja A.I., iz V., protiv tužene Općine Vareš, radi utvrđenja prava vlasništva po osnovu dosjelogosti na poljoprivrednom zemljištu, koje je upisano kao opštenarodna imovina bez upisanog titulara prava vlasništva, navodeći da je posjednik tih nekretnina preko 60 godina. U odgovoru na tužbu tužena je istakla prigovor nedostatka pasivne legitimacije jer upis posjeda i vlasništva na predmetnoj nekretnini nije izvršen na tuženu nego se vodi kao opštenarodna imovina, pa je Država Bosna i Hercegovina titular te imovine i pasivno legitimisana strana.

Prvostepeni sud je u zahtjevu iznio sopstveno tumačenje spornog pravnog pitanja: „Općina, odnosno grad, na čijem području se nalaze nekretnine, je pasivno legitimisana strana

---

<sup>1</sup> „Službene novine FBiH“ broj 53/03, 73/05, 19/06 i 98/15

<sup>2</sup> „Službeni glasnik BiH“ broj 66/12 i 40/14

u postupcima po tužbama radi sticanja prava vlasništva po osnovu dosjelnosti na nepokretnostima u državnoj svojini, koje su upisane kao opštenarodna imovina bez upisanog titulara jer nije moguće retroaktivno djelovanje Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj: 22/22) budući da je tužitelj u ovom predmetu, kao i tužitelji u drugim predmetima, već prije navedene izmjene i dopune ovog Zakona stekli pravo vlasništva dosjelošću, a isto tako općina, odnosno grad na čijem području se nalazi nekretnina su stekle pravo vlasništva na ovim nekretninama u skladu sa Zakonom o uknjiženju nekretnina u društvenoj svojini („Službeni list SR BiH” broj: 28/77 i „Službeni list R BiH”, broj: 13/94), što je u skladu sa usvojenom sudskom praksom u odlukama Ustavnog suda BiH broj AP-3292/19 i AP- 1939/20. Na ovaj način se osigurava zaštita stečenih prava. Retroaktivna primjena navedenog Zakona, bez da je zakonodavac odredio njegovo retroaktivnu primjenu, štetno bi utjecala na već stečena prava čime bi bio povrijeđen jedan od osnovnih principa vladavine prava - princip pravne sigurnosti (član I/2 Ustava BiH), prema kojem, svako mora da zna koji će se propis na njega primjenjivati u određenom vremenskom periodu, te princip stečenih prava, kao dio principa pravne sigurnosti, sadržanog u članu 6. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i pravo na imovinu iz člana II/3 k) Ustava BiH i člana 1. Protokola br. 1. uz Evropsku konvenciju“.

Razlozi zbog kojih Općinski sud u Visokom podnosi ovaj zahtjev za rješavanje spornog pravnog pitanja su ujednačavanje sudske prakse jer je to od značaja u većem broju predmeta (u toku je 35 predmeta), koji se vode kod tog suda protiv tuženih Općina ili Grada, te Države BiH, radi utvrđenja prava vlasništva po istom osnovu.

Odredbom člana 61a. stav 1. ZPP-a propisano je ako u postupku pred prvostepenim sudom u većem broju predmeta postoji potreba da se zauzme stav o spornom pravnom pitanju koje je od značaja za odlučivanje o predmetu postupka pred prvostepenim sudovima, prvostepeni sud će po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranke zahtjevom pokrenuti postupak pred Vrhovnim sudom Federacije radi rješavanja spornog pravnog pitanja.

Zahtjev Općinskog suda u Visokom, pokrenut po službenoj dužnosti, je potpun i dozvoljen, jer sadrži sve elemente koji su propisani u članu 61b. ZPP (kratak prikaz utvrđenog stanja u konkretnoj pravnoj stvari, razloge zbog kojih se sud obraća sa zahtjevom za rješavanje spornog pravnog pitanja i sopstveno tumačenje prvostepenog suda).

Kako su ispunjene procesne pretpostavke za rješavanje spornog pravnog pitanja dalje je u postupku potrebno tvrditi da li je pitanje koje se postavlja u zahtjevu suda zaista sporno.

Pravno pitanje rješava se kao sporno kada je potrebno tumačenje pravne norme radi njene primjene u situaciji kada je sadržaj te norme nejasan i neprecizan pa se ne može primijeniti prije nego što se zauzme stav o spornom pravnom pitanju koje se pred sudom prvi put pojavilo, odnosno ako sudovi istu pravnu normu iz tog razloga različito tumače. Ako je pravna norma jasna i precizna ona se primjenjuje na utvrđeno činjenično stanje, bez potrebe za prethodnim tumačenjem.

Iz zahtjeva Općinskog suda u Visokom za rješavanje spornog pravnog pitanja, proizlazi da je za sud sporna pasivna legitimacija tužene općine u postupcima za utvrđenje prava vlasništva po osnovu dosjelnosti na nepokretnostima u državnoj svojini, koje su upisane kao opštenarodna imovina bez upisanog titulara prava vlasništva, u naravi poljoprivredno zemljište,

nakon donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj: 22/22).

Poljoprivredno zemljište je regulisano odredbama Zakon o poljoprivrednom zemljištu („Službene novine Federacije BiH“ broj 52/09), koji propisuje :

- poljoprivredno zemljište je prirodno bogatstvo i dobro od općeg interesa za Federaciju i Bosnu i Hercegovinu, uživa posebnu zaštitu, koristi se za proizvodnju i ne može se koristiti u druge svrhe, osim u slučajevima i pod uvjetima utvrđenim ovim Zakonom,
- poljoprivredno zemljište, u smislu ovog Zakona, jeste zemljište koje se koristi za poljoprivrednu proizvodnju: oranice (njive), vrtovi, voćnjaci, vinogradi, livade, pašnjaci, ribnjaci, trstici, močvare i drugo zemljište koje bi se, prema svojim prirodnim i ekonomskim osobinama, najbolje moglo koristiti za poljoprivrednu proizvodnju (član 4. ovoga zakona),
- da poljoprivrednim zemljištem čiji je vlasnik država osim onog koje se vraća ranijim vlasnicima prema posebnom zakonu, odnosno koje podliježe restituciji i predmet je povrata, raspolaže Federacija prema općim propisima o raspolaganju nekretninama, ako ovim Zakonom nije drugačije određeno (član 98. ovog zakona).

U pogledu građanskopravne ustanove dosjelošti prava vlasništva na stvari u društvenom vlasništvu Zakonom o osnovnim vlasničkopravnim odnosima (SL SFRJ 6/80 i 36/90) bilo je regulisano: “Na stvarima u društvenom vlasništvu pravo vlasništva ne može se steći dosjelošću” (čl. 29. ZOVO-a). Stupanjem na snagu Zakona o osnovama vlasničkih odnosa (Sl. list SR BiH 37/95) od 10.10.1995.godine, kojim je izostavljena navedena odredba, dosjelošću se može sticati pravo vlasništva na nekretninama u društvenom vlasništvu od 10.10. 1995. godine.

Prema Zakonu o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 18/05, 29/06, 85/06, 32/07, 41/07, 74/07, 99/07 i 58/08), zabranjuje se raspolaganje državnom imovinom, a pod državnom imovinom u smislu ovoga Zakona podrazumijeva se:

- nepokretna imovina koja pripada državi Bosni i Hercegovini (kao međunarodno priznatoj državi) na osnovu međunarodnog Sporazuma o pitanjima sukcesije, koji su 29. juna 2001. god. potpisale države Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Slovenija i Savezna Republika Jugoslavija, koja se, na dan donošenja ovog zakona, smatra vlasništvom ili posjedom Bosne i Hercegovine ili druge javne organizacije Bosne i Hercegovine; i 2. nepokretna imovina na kojoj je pravo raspolaganja i upravljanja imala bivša Socijalistička Republika Bosna i Hercegovina do 31. decembra 1991. god, a koja se na dan donošenja ovog zakona smatra vlasništvom ili posjedom Bosne i Hercegovine ili javne organizacije ili organa Bosne i Hercegovine i bilo koje administrativne jedinice Bosne i Hercegovine,
- u smislu ovog zakona, pod raspolaganjem navedene imovine smatra se direktni ili indirektni prenos vlasništva,
- član 2. ovoga zakona, prema kojem, bez obzira na odredbe drugog zakona ili propisa, državnom imovinom se može raspolagati samo u skladu s odredbama ovog zakona. Svaka odluka, akt, ugovor ili bilo koji drugi pravni instrument kojim se raspolaže imovinom iz člana 1. ovog zakona suprotno odredbama ovog zakona, ništav je.
- član 4. navedenog zakona, prema kojem privremena zabrana raspolaganja državnom imovinom u skladu sa ovim zakonom ostaje na snazi do stupanja na snagu zakona kojim se uređuje provođenje kriterija koji će se primjenjivati za utvrđivanje imovine koja je u

vlasništvu Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, i utvrđuju prava vlasništva i upravljanja državnom imovinom, koji će se donijeti na preporuke Komisije, odnosno do potvrđivanja prihvatljivog i održivog rješenja pitanja raspodjele državne imovine između države i drugih nivoa vlasti od strane Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira, ili dok visoki predstavnik drugačije ne odluči,

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 22/22), član 1. stav (2) naprijed navedenog zakona je izmijenjen i glasi:

"U smislu ovog Zakona, pod državnom imovinom podrazumijeva se: 1. nepokretna imovina koja pripada državi Bosni i Hercegovini na osnovu međunarodnog Sporazuma o pitanjima sukcesije, koji su 29. juna 2001. god. potpisale države Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Slovenija i Savezna Republika Jugoslavija; 2. nepokretna imovina na kojoj je pravo raspolaganja i upravljanja imala bivša Socijalistička Republika Bosna i Hercegovina do 31. decembra 1991. godine; 3. poljoprivredno zemljište, za koje je Ustavni sud Bosne i Hercegovine utvrdio da predstavlja državnu imovinu u svojoj odluci u predmetu br. U-8/19; 4. rijeke, šume i šumsko zemljište, za koje je Ustavni sud Bosne i Hercegovine utvrdio da predstavljaju državnu imovinu u svojim odlukama u predmetima br. U-9/19 i br. U-4/21."

Član 2. Član 2. stav (1) mijenja se i glasi:

"Bez obzira na odredbe bilo kojeg drugog zakona ili propisa, državnom imovinom može raspolagati isključivo Bosna i Hercegovina, kao njen titular, u skladu s odredbama ovog zakona." Član 3. Član 4. mijenja se i glasi: "Privremena zabrana raspolaganja državnom imovinom u skladu s ovim zakonom ostaje na snazi do stupanja na snagu zakona na državnom nivou kojim se uređuju prava vlasništva i upravljanja državnom imovinom, a koji bi usvojila Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, odnosno sve dok visoki predstavnik drukčije ne odluči."

Odlukom Ustavnog suda BiH broj U-8/19 od 06.02.2020 godine sud je, odlučujući o ustavnosti člana 53. Zakona o poljoprivrednom zemljištu Republike Srpske, utvrdio da isti nije u saglasnosti sa članom I/1 Ustava Bosne i Hercegovine, članom III/3.b) i članom IV/4. e) Ustava Bosne i Hercegovine, te ukinuo navedeni član zakona. U ovoj odluci sud je iznio stav da zemljište koje je u ranijem pravnom sistemu BiH imalo status opštenarodne imovine i koje je u sebi sadržavalo pravo upravljanja, korišćenja i raspolaganja, predstavlja imovinu tadašnje države SR BiH, a imajući u vidu postojanje pravnog kontinuiteta BiH prema članu I/1 Ustava BiH, te da je i u prethodnim pravnim sistemima (SRBiH) zemljište, uključujući i poljoprivredno zemljište, predstavljalo javnu, odnosno državnu svojinu, da se stoga titularom takve imovine može smatrati samo BiH, bez obzira što u zemljišnim knjigama ne postoji upis državne odnosno društvene svojine. Ustavni sud BiH se poziva i na svoju odluku u predmetu broj U- 1/11 u kojoj je sud zaključio da u smislu člana I/1 Ustava BiH, Bosna i Hercegovina ima pravo nastaviti da regulira 'državnu imovinu' čiji je ona titular, što znači da se to odnosi na sva pitanja koja su povezana s pojmom 'državne imovine' kako u građanskopravnom tako i u javnopravnom smislu, što proizilazi iz sadržaja pojma "identiteta i kontinuiteta". Pravo države BiH je da regulira pitanje državne imovine, što proizilazi i iz odredbe člana člana I/1, člana III/3.b) i člana IV/4.e) Ustava BiH kojima je utvrđen pravni kontinuitet države BiH, pa je

shodno tome država Bosna i Hercegovina titular imovine pravnih prethodnika i BiH ima isključivo pravo nastaviti da regulira državnu imovinu čiji je ona titular.

Iz navedenog proizilazi da su norme Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine jasne i određene kako u pogledu određivanja šta se smatra državnom imovinom, tako i u pogledu toga ko se smatra titularom te imovine. Prema tome, po nalaženju ovog suda pitanje koje u svom zahtjevu postavlja Općinski sud u Visokom nije sporno da bi se rješavalo pred ovom sudu u postupku iz člana 61a.-61f. ZPP.

U slučaju kada postavljeno pravno pitanje nije sporno jer je pravna norma jasna i određena, to pitanje se ne može rješavati intervencijom Vrhovnog suda kroz rješavanje spornog pravnog pitanja, nego samo u redovnom postupku pred nižestepenim sudovima u svakoj konkretnoj parnici zavisno od činjeničnih utvrđenja.

Shodno navedenom, ovaj sud je odbio da rješava postavljeno pravno pitanje, na osnovu odredbe člana 61d. stav 2. ZPP.

Predsjednik Građanskog odjeljenja  
Radenko Blagojević, s.r.