

Ustavni sud Republike Srpske, na osnovu člana 115. Ustava Republike Srpske, člana 40. stav 5. i člana 61. stav 1. tačka g) Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 104/11 i 92/12), na sjednici održanoj 26. juna 2024. godine, d o n i o j e

R J E Š E N J E

Ne prihvata se inicijativa za ocjenjivanje ustavnosti člana 1. Zakona o stvarnim pravima („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 124/08, 3/09, 58/09, 95/11, 60/15, 18/16 - Odluka Ustavnog suda Republike Srpske, 107/19, 1/21 - Odluka Ustavnog suda Republike Srpske i 119/21 - Odluka Ustavnog suda Republike Srpske).

O b r a z l o ž e n j e

Trifun Lukić iz Šamca dao je Ustavnom sudu Republike Srpske inicijativu za pokretanje postupka za ocjenjivanje ustavnosti člana 1. Zakona o stvarnim pravima („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 124/08, 3/09, 58/09, 95/11, 60/15, 18/16 – Odluka Ustavnog suda Republike Srpske, 107/19, 1/21 - Odluka Ustavnog suda Republike Srpske i 119/21 - Odluka Ustavnog suda Republike Srpske). U inicijativi se navodi da je osporenom zakonskom odredbom propisano da se ovim zakonom uređuju sticanje, korišćenje, raspolaganje, zaštita i prestanak prava svojine, drugih stvarnih prava i državine, iz čega proizlazi da je Republika Srpska na ovaj način regulisala svojinskopravne odnose u pogledu svih subjekata prava, kako privatnog, tako i javnopravnog karaktera, odnosno obuhvaćena su i prava na stvarima u društvenoj, odnosno državnoj svojini. Ovakvo uređenje predmetnih pravnih odnosa je, po mišljenju davaoca inicijative, u suprotnosti sa odredbom člana 5. alineja 4. Ustava Republike Srpske, kojim je propisano da se ustavno uređenje Republike Srpske temelji na vladavini prava. Povreda ovog ustavnog načela se, po mišljenju davaoca inicijative, sastoji u tome što, prema osporenoj zakonskoj odredbi, predmetni zakon uređuje svojinskopravne odnose suprotno članu I.1, članu III.5.a. i članu IV.4.e. Ustava Bosne i Hercegovine. Obrazlažući svoj stav, davalac inicijative citira navedene odredbe Ustava Bosne i Hercegovine, te kao argument u prilog svojim navodima ukazuje na odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj U-8/19 i broj U-4/21 kojima je, po njegovom mišljenju, jasno definisana državna imovina i utvrđeno da je pravno uređenje državne imovine u nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine. Zbog toga, po mišljenju davaoca inicijative, nije u nadležnosti zakonodavnih vlasti Republike Srpske da Zakonom o stvarnim pravima uređuju osporene pravne odnose.

U odgovoru na inicijativu koji je dostavila Narodna skupština Republike Srpske navodi se da je inicijativa neosnovana i da sadrži proizvoljno i nepotpuno tumačenje Ustava Republike Srpske, kao i zakonske odredbe koja se osporava. Ističe se da osporeno zakonsko rješenje, kao i Zakon o stvarnim pravima u cjelini, ustavno uporište nalaze u odredbi stava 1. tačka 6. Amandmana XXXII na Ustav Republike Srpske, te da se, u konkretnom slučaju, u predmetnom zakonskom rješenju ne radi o pravima koja su garantovana Ustavom, već o pravima koja zakonodavac, po ovlašćenju iz člana 58. Ustava, može dati određenim subjektima prava. U odgovoru se ukazuje na to da je osporenim zakonom došlo do transformacije društvene svojine u druge oblike svojine, ali je ona, kao ustavna kategorija, još uvijek zadržana, te da se član 58. Ustava ne odnosi isključivo na postojanje društvene svojine, već i na uslove njenog prelaska u druge oblike svojine. Nadalje, navodi se da se prilikom osporenog propisivanja zakonodavac rukovodio činjenicom da ne postoji ustavna obaveza u pogledu načina pretvaranja društvene svojine u druge oblike svojine, te da je pitanje na koji način će se ta transformacija izvršiti stvar cjelishodne procjene zakonodavca,

ukoliko to ustavotvorac već nije učinio. U pogledu navoda inicijative koji se odnose na nesaglasnost osporene zakonske norme sa Ustavom Bosne i Hercegovine, u odgovoru se ukazuje na to da, prema članu 115. Ustava Republike Srpske, nije u nadležnosti Ustavnog suda Republike Srpske da ocjenjuje saglasnost opštih akata sa Ustavom Bosne i Hercegovine. Takođe se citiraju pojedine odredbe Ustava Bosne i Hercegovine, te se ističe da, s obzirom na to da tačkom 1. člana 3. Ustava Bosne i Hercegovine nije utvrđeno da je rješavanje svojinskih odnosa izvorna nadležnost institucija BiH, proizlazi da je isto u nadležnosti entiteta. Konačno, donosilac predmetnog zakona zaključuje da osporena odredba člana 1. znači dosljednu primjenu člana 5. alineja 4. Ustava, te da se zakonodavac, rukovodeći se razlozima cjelishodnosti i zaštite opšteg interesa, pri usvajanju ovog zakona stavio u funkciju očuvanja temeljnih načela Ustava.

Osporenim članom 1. Zakona o stvarnim pravima („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 124/08, 3/09, 58/09, 95/11, 60/15, 18/16 – Odluka Ustavnog suda Republike Srpske, 107/19, 1/21 - Odluka Ustavnog suda Republike Srpske i 119/21 - Odluka Ustavnog suda Republike Srpske) propisano je da se ovim zakonom uređuju sticanje, korišćenje, raspolaganje, zaštita i prestanak prava svojine, drugih stvarnih prava i državine (stav 1), da su stvarna prava: pravo svojine, pravo građenja, založno pravo, pravo stvarne i lične službenosti i pravo realnog tereta (stav 2), te da se odredbe ovog zakona koje se odnose na pravo svojine shodno primjenjuju na sva druga stvarna prava, osim ako posebnim zakonom nije drugačije propisano ili to proizlazi iz njihove pravne prirode (stav 3).

U postupku ocjenjivanja ustavnosti osporenog člana 1. Zakona o stvarnim pravima Sud je imao u vidu relevantne odredbe Ustava Republike Srpske, kojima je utvrđeno: da je Republika Srpska jedinstven i nedjeljiv ustavnopravni entitet; da Republika Srpska samostalno obavlja svoje ustavnotvorne, zakonodavne i izvršne i sudske funkcije; da je Republika Srpska jedan od dva ravnopravna entiteta u Bosni i Hercegovini (Amandman LXVII na Ustav, kojim je zamijenjen Amandman XLIV, a kojim je bio zamijenjen član 1. Ustava), da je teritorija Republike jedinstvena, nedjeljiva i neotuđiva (Amandman XLV na Ustav, kojim je zamijenjen stav 1. člana 2. Ustava), da Republici pripadaju sve državne funkcije i nadležnosti, osim onih koje su Ustavom Bosne i Hercegovine izričito prenesene na njene institucije (tačka 1. Amandmana LVI na Ustav, kojim je zamijenjen član 3. Ustava), da se ustavno uređenje Republike temelji, pored ostalog, na vladavini prava (član 5. alineja 4), da se svojinska prava i obaveze nad sredstvima u društvenoj svojini i uslovi pod kojima se ta sredstva prenose u druge oblike svojine uređuju zakonom (član 58. stav 1), da fizička i pravna lica ostvaruju svojinska prava na nepokretnostima prema njihovoj prirodi i namjeni, u skladu sa zakonom, te da se jamči svojina na poljoprivredno zemljište, a na šume i šumsko zemljište u zakonom utvrđenim granicama (član 60), da Republika uređuje i obezbjeđuje, pored ostalog, svojinske i obligacione odnose i zaštitu svih oblika svojine, pravni položaj preduzeća i drugih organizacija, njihovih udruženja i komora, ekonomske odnose sa inostranstvom koji nisu preneseni na institucije Bosne i Hercegovine, tržište i planiranje (tačka 6. člana 68. Ustava, koja je mijenjana amandmanima XXXII i LVIII na Ustav Republike Srpske).

Prilikom ocjenjivanja ustavnosti osporene zakonske odredbe Sud smatra potrebnim ukazati na to da su, s obzirom na složen oblik državnog uređenja Bosne i Hercegovine, a u skladu sa članom XII. 2. Ustava Bosne i Hercegovine, entiteti, u ovom slučaju Republika Srpska, imali ustavnu obavezu da „svoje ustave, u roku od tri mjeseca od njegovog stupanja na snagu, izmijene kako bi

obezbjedili da ti ustavi budu u skladu sa njim, prema članu III. 3.b)“. To je, u pogledu člana 68. tačka 6. Ustava Republike Srpske, koji je relevantan za odlučivanje u ovom predmetu, učinjeno usvajanjem Amandmana br. LVIII tačka 2. („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 21/96). Takođe, Sud je konstatovao da je član 68. tačka 6. Ustava Republike Srpske, koji je pravni osnov za donošenje ovog zakona, bio predmet ocjene njegove usaglašenosti sa Ustavom Bosne i Hercegovine od strane Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u predmetu broj U-5/98. Drugom djelimičnom odlukom u ovom predmetu (18. i 19. 2. 2000. god.) Ustavni sud Bosne i Hercegovine odbio je zahtjev podnosioca sa obrazloženjem da: “U pogledu osporene odredbe člana 68. t. 6. Ustava Republike Srpske, Ustavni sud Bosne i Hercegovine konstatuje da ova odredba dodjeljuje Republici Srpskoj ovlast da uređuje, između ostalog, i imovinske i obligacione odnose i zaštitu svih oblika imovine, tržište i planiranje. Ova odredba, koja propisuje nadležnosti zakonodavstva Republike Srpske, ne krši ustavne zahtjeve koji su prethodno elaborirani u vidu ograničenja koja proizlaze iz privatne imovine kao institucionalnog garanta i iz tržišne privrede. Štaviše, ova odredba se pažljivo pridržava međudejstva podjele nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, pozivajući se na kompetencije na polju privrednih odnosa sa inozemstvom koje nisu prenesene na institucije Bosne i Hercegovine. Član 68. t. 6, stoga, ulazi u okvire ustavne podjele nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, te je u saglasnosti sa Ustavom Bosne i Hercegovine.“

Takođe, ovom odlukom Ustavni sud Bosne i Hercegovine je odbio zahtjev za ocjenu odredaba član 58. stav 1, član 59. st. 4. i 5. i član 60. Ustava Republike Srpske, sa obrazloženjem da su iste u saglasnosti sa Ustavom Bosne i Hercegovine. U pogledu odredbe člana 60. Ustava Republike Srpske koja propisuje da: „Fizička i pravna lica ostvaruju svojinska prava na nepokretnostima prema njihovoj prirodi i namjeni, u skladu sa zakonom“, te da se „jamči svojina na poljoprivredno zemljište u zakonom utvrđenim granicama“, Ustavni sud Bosne i Hercegovine je zauzeo stav da: „Što se tiče osporenih odredaba člana 60. Ustava Republike Srpske koje se tiču imovinskih prava nad nepokretnostima, poljoprivrednim zemljištima, šumama i šumskim zemljištima, Ustavni sud ne smatra da ovo uplitanje u ustavom zagarantovano pravo na privatnu imovinu predstavlja povredu *private* privatne imovine kroz formulaciju zakonodavnog ovlaštenja. Član 60. je, stoga, u saglasnosti sa Ustavom BiH“.

S obzirom na navedeno, Ustavni sud Republike Srpske konstatuje da je Republika Srpska na svojoj teritoriji, saglasno članu 1, članu 2. stav 1. i članu 3. Ustava Republike Srpske, uredila i obezbijedila svojinske i obligacione odnose i zaštitu svih oblika svojine, pravni položaj preduzeća i drugih organizacija, njihovih udruženja i komora, ekonomske odnose sa inostranstvom koji nisu preneseni na institucije Bosne i Hercegovine, tržište i planiranje, kako je regulisano tačkom 6. člana 68. Ustava Republike Srpske (mijenjanu amandmanima XXXII i LVIII na Ustav Republike Srpske).

Saglasno navedenom, Narodna skupština Republike Srpske je, po ocjeni Suda, u skladu sa svojim ustavnim ovlašćenjima usvojila Zakon o stvarnim pravima i njime regulisala odnose i pitanja koja su predmet ovog zakona. Donoseći osporeni zakon, Narodna skupština Republike Srpske je, u okviru svojih ustavnih ovlašćenja, rukovodeći se razlozima cjelishodnosti i zakonodavnom politikom, na jasan i precizan način pravno uredila sticanje, korišćenje, raspolaganje, zaštitu i prestanak prava svojine, drugih stvarnih prava (pravo građenja, založno pravo, pravo stvarne i

lične službenosti i pravo realnog tereta) i državine. Takođe, predmetnim zakonom je, u skladu sa Ustavom Republike Srpske, definisano koje su stvari podobne da budu objekat stvarnih prava, regulišući da opšta dobra nisu objekat stvarnih prava, da javna dobra služe svima pod jednakim uslovima, odnosno da dobra od opšteg interesa (gradsko građevinsko zemljište, poljoprivredno zemljište, šume i šumsko zemljište, zaštićeni dijelovi prirode, biljni i životinjski svijet, stvari od kulturnog, historijskog i ekološkog značaja) uživaju posebnu zaštitu, odnosno predviđajući koji subjekti prava i pod kojim uslovima mogu biti nosioci prava svojine i drugih stvarnih prava.

S obzirom na sve prethodno navedeno, Sud je utvrdio da je propisivanjem u članu 1. Zakona o stvarnim pravima zakonodavac postupio u skladu sa tačkom 6. člana 68. Ustava Republike Srpske (mijenjanu amandmanima XXXII i LVIII na Ustav Republike Srpske), te da na taj način nije povrijeđeno načelo vladavine prava utvrđeno u članu 5. alineja 4. Ustava Republike Srpske.

U pogledu navoda podnosioca inicijative koji se odnose na neustavnost predmetnog zakona u odnosu na pojedine odredbe Ustava Bosne i Hercegovine Sud konstatuje da, u skladu sa članom 115. Ustava Republike Srpske, za ocjenu istih nije nadležan, a da u inicijativi navedene odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine nisu relevantne za odlučivanje u ovoj ustavnosudskoj stvari.

Kako je u toku prethodnog postupka pravno stanje potpuno utvrđeno i prikupljeni podaci pružaju pouzdan osnov za odlučivanje, Sud je, na osnovu člana 40. stav 5. Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 104/11 i 92/12), o ustavnosti predmetne zakonske odredbe odlučio bez donošenja rješenja o pokretanju postupka.

Na osnovu izloženog odlučeno je kao u izreci ovog rješenja.

Ovo rješenje Ustavni sud je donio u sastavu: predsjednik Suda mr Džerard Selman i sudije: Vojin Bojanić, Svetlana Brković, Amor Bukić, Zlatko Kulenović, prof. dr Radomir V. Lukić, prof. dr Ivanka Marković, prof. dr Darko Radić i akademik prof. dr Snežana Savić.

PREDSJEDNIK
USTAVNOG SUDA
Mr Džerard Selman

Broj: U-36/24

26. jun 2024. godine