Baština Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

Zemljište kao faktor razvoja poljoprivrede i zaštite životne sredine u Bosni i Hercegovini: Zemljište

Čustović, Hamid; Ljuša, Melisa; Beus, Vladimir

2026

https://bastina.anubih.ba/handle/123456789/866

Preuzeto s Baštine Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

https://bastina.anubih.ba/

DOI: 10.5644/PI2026.223.09

(NERIJEŠENI) VLASNIČKI ODNOSI NAD ZEMLJIŠTEM U BIH - PROBLEMI U UPRAVLJANJU, PLANIRANJU I RAZVOJU SEKTORA POLJOPRIVREDE I PROSTORNOG PLANIRANJA

Meliha Povlakić[1]
[1]*Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu*
m.povlakic@pfsa.unsa.ba

APSTRAKT

Poljoprivredno zemljište kao prirodno bogatstvo i dobro od opšteg interesa prvenstveno treba služiti svojoj temeljnoj svrsi, a to je poljoprivredna proizvodnja; njegovi vlasnici su obavezni da ga koriste na zakonom propisani način. Ta temeljna svrha biva osujećena ako vlasnik poljoprivrednog zemljišta nije utvrđen.

U radu su analizirani vlasnički odnosi na poljoprivrednom zemljišu sa fokusom na vlasnički status poljoprivrednog zemljišta koje je različitim mjerama nacionalizacije oduzeto ranijim vlasnicima i dodijeljeno drugim subjektima nakon Drugog svjetskog rata. Izostala je pravno-politička odluka u vezi sa restitucijom ovog zemljišta, što je u pravilu uvod u tranzicijski proces. U svrhu pripreme i zaštite podloge restitucije je u SR BiH 1991. godine bila propisana zabrana raspolaganja ovim zemljištem. U radu se konstatira da je zabrana koja traje preko tri decenije neefikasna, da je došlo do nezakonitog prenosa poljoprivrednog zemljišta, da se produženjem zabrane, a bez jasne vizije da li će restitucija biti izvršena, onemogućava racionalno korištenje i upravljanje i poljoprivredna proizvodnja na velikim kompleksima poljoprivrednog zemljišta, te uključivanje ovog zemljišta u izradu prostorno planske dokumentacije. Pored navedene zabrane, je 2022. godine Visoki predstavnik zabranu raspolaganja državnom imovinom proširio i na poljoprivredno zemljište. Postojanje dvije zabrane raspolaganja, koje imaju različite pravne osnove, slijede različite ciljeve uzrokuje pravnu nesigurnost. Zabrana raspolaganja nacionaliziranim poljoprivrednim zemljištem je uspostavljena radi zaštite ranijeg vlasnika, a zabrana koju je proglasio OHR štiti državnu imovinu do donošenja kriterija o raspodjeli te imovine među različitim nivoima vlasti. Pri tome se, kada je u pitanju poljoprivredno zemljište u državnoj svojini, ne radi o imovini kojoj se ne zna titular i rješavanja pravnog statusa ovog zemljišta nije zavisno o odluci o kriteriju raspodjele državne imovine. Nacionalizirano poljoprivredno zemljište, koje nije bilo dodijeljeno određenom subjektu, od 1965. pripada općinama. Zabranom uspostavljenom 2022. godine je onemogućeno općinama da gazduju poljoprivrednim zemljištem, pri čemu prema trenutnom ustavnom uređenju ne postoji organ države BiH koji bi bio nadležan da gazduje ovim zemljištem, što ga ostavlja bez adekvatne pravne zaštite.

Ključne riječi: poljoprivredno zemljište, državna imovina, zabrana raspolaganja, restitucija.

UVOD

U svakoj nacionalnoj ekonomiji određena dobra, a poljoprivredno zemljište je jedno od njih, predstavljaju značajan resurs. U pravu u Bosni i Hercegovini (dalje: BiH) poljoprivredno zemljište je definirano kao prirodno bogatstvo i kao dobro od općeg interesa koje uživa posebnu zaštitu, koristi se za poljoprivrednu proizvodnju i ne može se koristiti u druge svrhe, osim u slučajevima i pod uvjetima utvrđenim zakonom[3]. Obje kvalifikacije, ne samo danas u BiH, već i u bivšoj SFRJ[4], ali i historijski i u uporednom pravu, posljedično ovo dobro stavljaju pod poseban pravni režim; prinudnim propisima države ograničavaju se prava vlasnika poljoprivrednog zemljišta u cilju efikasnog korištenja poljoprivrednog zemljišta i unapređenja poljoprivredne proizvodnje.

Tako npr. nije dozvoljeno korištenje poljoprivrednim zemljištem u nepoljoprivredne svrhe, promjena namjene je dozvoljena samo pod propisanim uvjetima i to ne za sve bonitetne kategorije ovog zemljišta, vlasnik/korisnik je obavezan da koristi zemljište u svrhu poljoprivredne proizvodnje, da zemljište redovno obrađuje i da ga koristi na način koji najviše odgovara njegovoj prirodnoj plodnosti i postojećim ekonomskim i agrotehničkim uslovima)[5], vlasnik/korisnik poljoprivrednog zemljišta odgovoran je za sve aktivnosti koje imaju uticaja na poljoprivredno zemljište, u skladu sa zakonom i drugim propisima[6], u erozivnim područjima su vlasnici/korisnici dužni provoditi propisane protuerozivne mjere itd[7]. Ovdje su, primjera radi, navedene samo neke od obaveza propisanih entitetskim zakonima o poljoprivrednom zemljištu[8]. U nekim pravnim poretcima postoje posebni nasljednopravni režimi kako se poljoprivredna gazdinstva ne bi usitnjavala[9].

[3] Član 2. stav 1. Zakona o poljoprivrednom zemljištu Federacije BiH (Službene novine FBiH, br. 52/09); Član 1. stav 1. Zakona o poljoprivrednom zemljištu Republike Srpske (Službeni glasnik RS, br. 93/06, 86/07, 14/10, 5/12, 58/19 i 119/21, 1/24); Član 2. Zakona o poljoprivrednom zemljištu Brčko distrikta BiH (Službeni glasnik BD BiH, br. 32/04, 20/06, 10/07, 19/07).

[4] Stanković, O., Orlić, M. (1989) *Stvarno pravo*, Četvrto izmenjeno i dopunjeno izdanje, Beograd, str. 102 - 103.

[5] Član 45. stav 1. Zakona o poljoprivrednom zemljištu Republike Srpske; član 42. Zakona o poljoprivrednom zemljištu FBiH

[6] Član 14. Zakona o poljoprivrednom zemljištu FBiH.

[7] Član 32. stav 1. Zakona o poljoprivrednom zemljištu FBiH

[8] Ovaj vid ograničenja prava vlasništva nije svojstven bio samo socijalističkim zemljama. Naprotiv, jedan od prvih vidova državnog intervencionizma u ekonomski život određene zemlje nakon perioda liberalnog kapitalizma je bio upravo u sektoru poljoprivredne proizvodnje.

[9] Primjera radi, posebna rješenja za nasljeđivanje poljoprivrednog zemljišta poznaju pravo Njemačke i Slovenije. Za Njemačku vidjeti Tersteegen in: Süß (2025*), Erbrecht in Europa*, 5. Auflage, Bonn, br. 189, str. 532. Vidjeti Höfeordnung, BGBL 1976 I S. 1933. Za Sloveniju: Zakon o kmetijskih gospodarstev, Uradni list Republike Slovenije, br. 70/95, 30/13, 44/22. Više o tome Rudolf in: Süß (2025), *Erbrecht in Europa*, 5. Auflage, Bonn, br. 32, str. 1429.

U kojoj mjeri se odredbe o obavezama vlasnika ovog zemljišta provode u praksi, nije tema ovog rada, ali ne bi trebalo biti sporno da je za efikasno provođenje ovih mjera potrebno imati jasno identificiranog vlasnika. Neriješen vlasnički status poljoprivrednog zemljišta u BiH predstavlja višestruki problem: time je onemogućeno da se utvrdi ko je obavezan da ispuni sve zakonom propisane obaveze u pogledu ostvarenja osnovne svrhe ovog resursa, ali u aktuelnom pravno-političkom kontekstu neriješen vlasnički status onemogućava i da se jasno utvrdi da li je određeno poljoprivredno zemljište predmetom zabrane raspolaganja. Naime, u BiH je poljoprivredno zemljište predmetom dvostruke zabrane raspolaganja – jedna datira još od 1991. godine, i cilj joj je zaštiti materijalnu podlogu restitucije, a druga, nametnuta od strane Visokog predstavnika, datira iz 2022. godine, sa ciljem zaštite državne imovine dok se ne utvrdi kriterij raspodjele između različitih nivoa vlasti. Navedene zabrane imaju za posljedicu da je onemogućeno raspolaganje zemljištem, pretvorba u zemljište drugih namjena i sl. Ovo posljednje utječe na investicije, izgradnju infrastrukturnih projekata i sl., ali također i na pitanje ko predstavlja zainteresiranu javnost, koja ima određena prava u postupcima izdavanja okolišnih dozvola.

Međutim, odgovoriti na pitanje ko ima prava ali i obaveze u pogledu određenog poljoprivrednog zemljišta u BiH nije lako zbog niza razloga. Jedan razlog su neažurne evidencije nekretnina, kako katastar, tako i zemljišna knjiga. Decenijama su u bivšoj socijalističkoj zemlji zanemarivani upisi u zemljišnu knjigu. Primjera radi, u velikom broju slučajeva u zemljišnoj knjizi nije bio izvršen upis nacionalizacije i prijenos vlasništva sa ranijeg vlasnika na određeno društveno-pravno lice; u decenijama socijalizma transakcije sa nekretninama često nisu provođene u zemljišnoj knjizi, ponekad i zbog izbjegavanja plaćanja poreza (porez na promet nekretnina se plaćao u iznosu od 15%); ostavinski postupci nisu provođeni i sl. Navedeno je uzrokovalo neažurnost zemljišne knjige[10], što ima i danas značajne posljedice u pogledu utvrđivanja vlasničkog statusa poljoprivrednog zemljišta.

Kada je u pitanju katastar, uprkos zakonskoj obavezi evidentiranja svake promjene na terenu i u načinu korištenja zemljišta, u velikom broju slučajeva relevantne promjene nisu praćene upisima u katastar, niti je katastarski ured te promjene mogao komunicirati ka zemljišnoj knjizi.

[10] Više o tome Krneta, S., Primjedbe povodom nacrta Zakona o premjeru i katastru nekretnina, *Advokatura BiH*, 33-36/83, str. 13 – 20; Mandić, D., O nekim razlozima nesklada zemljišno-knjižnog i stvarnog stanja na području svojinskih odnosa vezano za Nacrt zakona o premjeru i katastru nekretnina *Advokatura BiH*, 33-36/83, str. 22 – 29; Neki su autori smatrali da među razlozima neažurnosti zemljišne knjige nije bio ni jedan koji potiče od zemljišne knjige kao takve. Tako Kučeković, V., O koncepiji evidencije nekretnina u Hrvatskoj, *Naša zakonitost* 10-11/84, str. 1195; Povlakić, M., Reforma zemljišnoknjižnog prava kao dio ukupne reforme građanskog prava, *Zbornik radova sa Međunarodnog savjetovanja »Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse*«, 1/2003, str. 232; Povlakić, M., Die neue Bedeutung des Grundbuchs im Transformationsprozess in Bosnien und Herzegowina in: Wudarski, A. (Hrsg.) *Das Grundbuch im Europa des 21. Jahrhunderts*, Duncker & Humboldt, Berlin, 2016, str. 500.

Tako danas u zemljišnoj knjizi, koja se dijelom još uvijek bazira na austro-ugarskom premjeru, postoje upisi prema kojima se radi o poljoprivrednom zemljištu, ali se ono već decenijama nalazi u sklopu gradova i gradskih naselja, nacionalizarno je kao gradsko građevinsko zemljište 1958. godine[11] i obuhvaćeno je prostorno-planskom dokumentacijom kao građevinsko zemljište.

Situacija u pogledu evidentiranja nekretnina i prava na njima se u zadnje 2-3 decenije sigurno promijenila, ali recidivi ranijeg zanemarivanja su još prisutni, i to se posebno odnosi na poljoprivredno zemljište koje je u prvim godinama nakon Drugog svjetskog rata nacionalizirano i još uvijek upisano kao općenarodna imovina, državni erar, društveno vlasništvo. U fokusu ovog prada je upravo ova kategorija poljoprivrednog zemljišta, i u vezi sa njime otvorena pitanja utvrđivanja vlasničkog statusa u kontekstu postupka restitucije i privatizacije ovog zemljišta, kao i kontekstu zabrana raspolaganja ovim zemljištem.

U namjeri da se ukaže na eventualno moguće rješenje vezano za vlasnički status poljoprivrednog zemljišta u društvenom/državnom vlasništvu u radu će se primjenom pravno-historijske metode izvršiti analiza evolucije vlasničkih odnosa od 1945. godine do danas. Raniji pravni okvir je ključan za razumjevanje pravnog statusa ovog zemljišta danas. Primjenom pravno-dogmatske metode će raniji, ali i sada važeći propisi, biti podvrgnuti kritičkoj analizi. Budući da su mjerodavni propisi danas u BiH doneseni u pravilu na razini entiteta i Brčko distrikta BiH (dalje: BDBiH) primjenom uporedno-pravne metode će se utvrditi eventualne sličnosti i razlike među njima i ocijeniti da li neka rješenja mogu dobiti pozitivnu ocjenu.

PRAVNI STATUS POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA U BIVŠOJ SFRJ

Po okončanju drugog svjetskog rata i provedene socijalističke revolucije, u novoj socijalističkoj državi je provedeno niz zakonskih mjera koje su označile nacionalizaciju određenih važnih resursa, a među njima i poljoprivrednog zemljišta[12]. Za pravilno razumijevanje vlasničkog statusa poljoprivrednog zemljišta danas je važno pravilno razumjeti evoluciju vlasničkih odnosa na poljoprivrednom zemljištu u bivšoj socijalističkoj državi.

Nakon izvršene nacionalizacije donesen je 1953. godine Zakon o poljoprivrednom zemljišnom fondu opštenarodne imovine i dodjeljivanju zemljišta privrednim organizacijama[13]. Ovim je Zakonom formiran Fond općenarodne imovine u koji je ušlo svo poljoprivredno zemljište u općenarodnoj imovini (član 1.).

[11] Zakon o nacionalizaciji najamnih zgrada i gradskog građevinskog zemljišta, Službeni list FNRJ, br. 52/58, 3/59, 24/61 i 1/63.
[12] Zakon o agrarnoj reformi i kolonizaciji, Službeni list DFJ, br.: 64/45, Službeni list FNRJ, br. 16/46, 24/46, 99/46, 101/47, 105/48, 4/51, 19/51 i Službeni list SRBiH, br. 41/67); Zakon o agrarnoj reformi i kolonizaciji u NR BiH, Službeni list NRBiH, br. 2/46, 18/46, 20/47, 29/47, 14/51 i Službeni list SRBiH, br. 41/67.
[13] Službeni list FNRJ, br. 22/53.

Pod poljoprivrednim zemljištem u općenarodnoj imovini podrazumijevalo se zemljište koje je na osnovu različitih mjera nacionalizacije oduzeto njihovim ranijim vlasnicima (agrarna reforma, konfiskacija, prekoračenje dozvoljenog maksimuma itd.). Kako i sam naziv Zakona sugerira, zemljište iz ovog Fonda dodjeljivano je na trajno korištenje poljoprivrednim organizacijama (član 7. stav 2., član 13. stav 3.). U zemljišne knjige je ovako zemljište upisivano kao općenarodna imovina sa pravom korištenja poljoprivrednih organizacija kojima je dodijeljeno (član 15.)[14], odnosno trebalo je biti tako upisano. Upisi su često izostajali, pa je u zemljišnim knjigama u nizu slučajeva i dalje bio upisan raniji vlasnik, što je otvaralo pitanje zaštite povjerenja u zemljišne knjige[15]. Nije bilo sporno u doktrini da je nacionalizacija izvršena *ex lege*, da je upis imao samo deklaratorni karakter, bilo da se radilo o sticanju društvene svojine na osnovu zakona ili na osnovu odluke nadležnog organa.[16]

U nizu slučajeva je bio izvršen upis samo opštenarodne imovine, a izostao je upis prava korištenja u korist organizacije kojoj je zemljište bilo dodijeljeno na korištenje. Ovo je vrlo važno naglasiti, budući da nije moguće nakon nekoliko decenija zanemariti propise koji su doveli do prelaska zemljišta u opštenarodnu imovinu, docnije društveno vlasništvo i fokusirati se samo na upis u zemljišnu knjigu izvršen prije više decenija.

Naime u svakodnevnoj praksi, posebno ako se radi o postupcima u koje se uključuje Pravobranilaštvo BiH, argumentacija o tome da se radi o poljoprivrednom zemljištu u državnom vlasništvu pod privremenom zabranom raspolaganja, se temelji na tome da se kao mjerodavan uzima upis u zemljišnu knjigu izvršen prije više od pola stoljeća. U pravilu se i o diskusiji o državnoj imovini zanemaruju kasnije zakonodavne promjene, a one su bitno drugačije definirale pravni status ovog zemljišta.

Izmjenama Zakona o poljoprivrednom zemljišnom fondu opštenarodne imovine i dodjeljivanju zemljišta privrednim organizacijama iz 1965. godine[17] nadležnost za zemljišni poljoprivredni fond prenesena je sa savezne države na republike (član 14.), što je bila posljedica i ustavnih promjena, a općinama je data nadležnost za raspolaganje ovim zemljištem (npr. član 4., 5., 6., 7., 13., 17., 18). U cijelom zakonu je opštenarodna imovina zamijenjena formulacijom „društvena svojina“ (član 27.) a sam naziv zakona je izmijenjen u Zakon o poljoprivrednom zemljišnom fondu **društvene svojine** (podvukla autorica) i dodjeljivanju zemljišta poljoprivrednim organizacijama. Dakle već od 1965. godine ne postoji više opštenarodna imovina na poljoprivrednom zemljištu već je ono u društvenoj svojini/vlasništvu.

[14] Vidjeti Simonetti, P. (2009) *Prava na nekretninama*, Knjiga druga, Rijeka, str. 184.
[15] Vidjeti kod Simonetti, P., 2009, str. 315.
[16] Vidjeti kod Simonetti, P., 2009, str. 316.
[17] Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljišnom fondu opštenarodne imovine, Službeni list SFRJ, br. 10/1965.

Šest decenija nakon ove izmjene u pravnom poretku BiH se i dalje operira sa pojmom „opštenarodna imovina“ i iz toga izvlače zaključci o pripadnosti određenih dobara državi BiH. Najkasnije od 1965. godine je jasno da je u pitanju zemljište u društvenom vlasništvu kojim upravljaju i raspolažu općine.

Da je navedeno tačno govore i odredbe Zakona o uknjiženju nekretnina u društvenoj svojini.[18] Odredbe člana 4. stav 2. i 3. određuju da se nekretnine u društvenom vlasništvu, a time i poljoprivredno zemljište, upisane kao društveno vlasništvo/općenarodna imovina, ali bez upisa konkretnog titulara imaju upisati u korist općine, na zahtjev općine i uz uvjerenje da zemljište ne pripada nekom drugom subjektu. Općine su ovo u pravilu propuštale učiniti, što je u recentnoj sudskoj praksi dovelo do niza problema (vidjeti pod 4).

Nakon 1971. godine i ustavnih promjena u bivšoj SFRJ temeljno pravo izvedeno iz društvenog vlasništva nije više bilo pravo korištenja već pravo raspolaganja. Razlog ovoj promjeni je bio novi koncept društvenog vlasništva. Ova promjena je kasnije potvrđena i razrađena u Ustavu SFRJ iz 1974. godine i Zakonu o udruženom radu iz 1976. godine.[19] Upisi prava korištenja su i bez provedene promjene u zemljišnoj knjizi smatrani upisom prava raspolaganja. Budući da mnoga preduzeća/radne organizacije koje su se bavile poljoprivrednom proizvodnjom i kojima je zemljište dato na korištenja, nisu izvršila upis ovog prava, tako je izostajao i upis pretvorbe prava korištenja u pravo raspolaganja. To isto važi i za općine. Upisi ili korekcija upisa su u nizu slučajeva izostali, ali to nije uticalo na gubitak prava jer su se promjene dešavale *ex lege*.[20] Općenito je zainteresiranost za uknjižbu prava u državnom docnije društvenom vlasništvu bila mala, što je jedan od razloga za neažurnost zemljišne knjige i kasnijih problema u procesu tranzicije[21].

U bivšoj SFRJ privatno vlasništvo nije bilo ukinuto ali je bilo ograničeno, posebno ako su u pitanju bile nekretnine. Predmetom ograničenja je bilo i poljoprivredno zemljište, te je osoba koja se nije bavila poljoprivrednom proizvodnjom mogla imati 3 ha poljoprivrednog, a poljoprivredno gazdinstvo do 10 ha.[22] Ustavnopravne reforme poduzete devedesetih godina u bivšoj SFRJ su značile (djelimičnu) reformu kako privatno-pravnih vlasničkih odnosa (ukinut je vlasnički maksimum, propisana garancija prava vlasništva, i svi oblicu vlasništva su izjednačeni)[23].

[18] Službeni list SFRJ, br. 28/77.

[19] O tome više, Povlakić, M. (2009) *Transformacija stvarnog prava u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo, str. 26 - 30.

[20] Simonetti, P., Denacionalizacija i pretvorba prava korištenja neizgrađenog građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, v. 18, br. 1, (1997), str. 196. Povlakić, M., 2009, str. 27.

[21] Vidjeti bilješku br. 9.

[22] Više o tome Stanković O., Orlić, M., 1999, str. 98 - 99.

[23] Povlakić, M., 2009, str. 32 i dalje; Povlakić, M., Restitution of Nationalised or Collectivised Agricultural Lands and Forests – Bosnia and Herzegovina, Lost in Transition, *Journal of Agrigultural and Environmental Law*, Vol. XIX N° 37 (2024), Faculty of Law of the University Miskolc and Hungarian Association of Agricultural Law, 2024, str. 291 i dalje.

Ustavne reforme su označile i reformu odnosa povodom sredstava u društvenom vlasništvu. Ovo posljednje je značilo liberalizaciju uvjeta za strane investicije, kao i stvaranje novog okvira za organizaciju i funkcioniranje preduzeća, što je omogućilo početak pretvorbe socijalističkih preduzeća odnosno organizacija udruženog rada, koje nemaju nikakva imovinska prava nad sredstvima rada, u privredna društva sa vlastitom imovinom[24]. Otvaranje jedne socijalističke zemlje prema stranom kapitalu pretpostavljalo je kako izmjenu pravnog statusa privrednih društava tako i novi pravni režim stjecanja nekretnina od strane stranih fizičkih i pravnih lica, što je našlo je svog izraza u novom Zakonu o preduzećima[25], Zakonu o stranim ulaganjima[26] i Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o osnovnim svojinskopravnim odnosima[27].

Za temu ovog rada je od posebnog značaja da su navedene ustavne i zakonske reforme otvorile put za pripreme za denacionalizaciju – restituciju (vraćanje imovine ranijim vlasnicima) i privatizaciju (pretvaranje društvenog vlasništva, odnosno prava upravljanja, korištenja i raspolaganja u privatno vlasništvo). Kao priprema za restituciju je 1991. godine u SR BIH dopunjen Zakon o prometu nepokretnosti[28] i uvedena je zabrana raspolaganja nekretninama koje su po određenim osnovama bez naknade bila oduzeta ranijim vlasnicima (članovi 16a – 16e). Navedeno je 14 zakona kojima je vršeno oduzimanje imovine, među njima i zakoni kojima je vršena agrarna reforma i kolonizacija i koji su se odnosili na poljoprivredno zemljište (član 16a). U najkraćem, počevši od 1991. godine je poljoprivredno zemljište u društvenoj/državnom vlasništvu bili predmetom zabrane raspolaganja, a u svrhu zaštite materijalne podloge restitucije.

U bivšoj SFRJ ja započeta i reforma ranijih društvenih preduzeća (organizacija udruženog rada), pa tako i onih koje su se bavile poljoprivrednom proizvodnjom. Ovaj će proces biti pravno uobličen donošenjem zakona o privatizaciji na nivou BiH, ali i njenih entiteta i Brčko Distrikta BiH (dalje: BD BiH), ali će status poljoprivrednog zemljišta biti različito riješen tim propisima (v. 2.2.).

Takva je situacija bila u momentu kada se BiH odvojila od bivše SFRJ i proglasila nezavisnost.

[24] Simonetti P, „Pretvorba prava na nekretninama u društvenom vlasništvu“, *Zbornik radova Peto međunarodno savjetovanje „Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse*, Mostar, 2007, str. 15; Povlakić M., 2009, str. 28.
[25] Službeni list SFRJ 40/1989., 46/1990.
[26] Službeni list SFRJ 74/1988.
[27] Službeni list SFRJ 36/1990.
[28] Službeni list SR BiH, br. 38/78, 29/80, 4/89, 22/91, 21/92 i 13/94. Ove su dopune objavljene u Službenom listu br. 22/91.

STATUS POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA U POSTUPKU TRANZICIJE U BIH

Uobičajeni hodogram tranzicijskog procesa jeste provođenje postupka resitucije a nakon toga postupka privatizacije, kako se ne bi desilo da određena dobra koja bi trebala biti predmetom restitucije budu privatizirana, čime bi bila onemogućena restitucija *in natura*, te država bila obavezna isplatiti novčanu protivvrijednost ranije nacionaliziranog dobra, u ovom slučaju poljoprivrednog zemljišta. Nakon što bude postignuta jasnoća o tome koja će dobra koja čine društveni kapital će biti izuzeta i vraćena ranijim vlasnicima, slijedeći korak bi trebao biti privatizacija društvenog kapitala.

Po okončanju ovog postupka, kao završnni čin trebalo uslijediti novo uređenje stvarnog prava koje će djelovati *pro futuro* i koje će, ako to bude potrebno, u prelaznim i završnim odredbama riješiti pitanje prelaska sa starog na novo uređenje vlasničkih odnosa.

U ovom poglavlju će navedenim redom će biti izloženi ovi različiti propisi, sa ciljem da se utvrdi kakav je bio njihov efekt u pogledu razjašnjenja vlasničkog statusa poljoprivrednog zemljišta. U BiH veliki problem predstavlja činjenica da odluka o tome da li će biti izvršena restitucija ili ne još uvijek nije donesena, a postupci privatizacije su velikoj mjeri provedeni, prvi korak u tranzicijskom postupku nije poduzet, što otežava naredne korake u hodogramu tranzicijskog postupka. Pri tome, ima stajališta da restitucija sa ekonomskog stajališta nije nužna, već da je nužno da postoji identificirani vlasnik sa jasnim ovlaštenjima, a da nas restitucija tjera da gledamo unazad u vremenu u kome moramo gledati unaprijed.[29] Autorica ovog rada se slaže dijelom sa ovim stajalištem, budući da je odavno propušten pravi trenutak za provođenje restitucije, ali smatra da je nužno konačno donijeti odluku da li će restitucije biti, u kojem obliku, ili ne.

RESTITUCIJA POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA

Prvi koraci u postupku restitucije su bili preduzetu u Republici Srpskoj, gdje su svojevremeno bila donesena dva zakonska teksta kojima je trebala biti izvršena restitucija: Zakon o povratu oduzetih nekretnina i Zakon o povratu oduzetog zemljišta[30] koji je predvidio restituciju poljoprivrednog zemljišta. Ovi zakoni su stupili na snagu i čak su se primjenjivali, ali su onda 2000. godine Zakonom o restituciji oduzete imovine i odšteti stavljeni van snage.[31]

[29] Madl, F. (1998), Restoration of Property in the Central and Eastern European Countries, Basedow, J. *et al.* (Hrsg.) *Festschrift für Ulrich Drobnig zum siebzigsten Geburtstag*, Tübingen, str. 598.

[30] Oba objavljena u Službenom glasniku Republike Srpske, br. 21/96.

[31] Službeni glasnik Republike Srpske, br. 13/2000.

Konačno su svi ovi zakoni suspendirani od strane Visokog Predstavnika sa obrazloženjem da pitanje restitucije nije adekvatno pripremljeno (nisu određeni nadležni organi, a postojeći nemaju kapaciteta, nije riješeno finansiranje, budući da znatan dio ranije oduzete imovine nije moguće vratiti te da bi bilo potrebno osigurati znatna finansijska sredstva itd.).[32] Ipak, u ovom aktu kojim stavlja van snage restitucijske zakone Republike Srpske, Visoki predstavnik se nije niti jednom rječju odredio prema situacijama gdje je na osnovu navedenih zakona povrat određenih nekretnina već bio izvršen kao ni prema postupcima koji su na temelju do tada važećih propisa započeti, ali nisu završeni.

Naime, iako ti zakoni više nisu na snazi, imali su pravne posljedice za vrijeme svog kratkog razdoblja važenja. Ne postoje javno dostupne statistike o tome koja su poljoprivredna zemljišta vraćena na temelju tih odredbi, kome i u kojim iznosima. Mediji su često izvještavali o sporadičnim i *ad hoc* restitucijama u pojedinim lokalnim zajednicama[33]. Također su se u medijima ponavljale tvrdnje da je restitucija u RS-u bila diskriminatorna[34]. Na primjer, tvrdilo se da je dio zemljišta vraćen Srpskoj pravoslavnoj crkvi, dok je Islamskoj zajednici vraćen samo vrlo mali dio oduzete imovine na teritoriju RS-a. Osim toga, postoje optužbe da je srpsko stanovništvo bilo favorizirano u odnosu na druge vlasnike. Zbog nedostatka službenih podataka, ove tvrdnje se ne mogu potvrditi, iako postoje razumne sumnje da je do takve diskriminacije došlo u nekim slučajevima. Primjerice, Zakon o vraćanju oduzetih nepokretnosti je bio propisao da su samo građani Republike Srpske imali pravo na restituciju, bez obzira na to jesu li imali nacionaliziranu imovinu u RS-u ili u FBiH (član 3). Prvo, time su bile isključene fizičke osobe koje su bile državljani Federacije BiH, a posjedovale imovinu u RS-u prije nacionalizacije. Drugo, pravne osobe nisu bile direktno uključene u grupu podnositelja zahtjeva. Diskriminatorne odredbe su ukinute Zakonom o restituciji oduzete imovine i odšteti 2000. godine.

Kao prijelazna odredba, bilo je propisano da se postupci pokrenuti, ali ne i završeni prema prethodnim zakonima o restituciji mogu nastaviti, ali u skladu s novim zakonom (član 42.). U poređenju, zakoni iz 1996. i 2000. godine bili su istog tipa i slijedili su iste osnovne principe, dok je zakon iz 2000. bio detaljniji, tehnički unaprijeđen i, posebno, mnogo precizniji u pogledu procedure, što je ključno za efikasnu provedbu zahtjeva za restituciju[35].

[32] Odluka kojom se proglašavaju nevažećim slijedeći zakoni Republike Srpske: Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju, Zakon o vraćanju oduzetih nepokretnosti i Zakon o vraćanju oduzetog zemljišta, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 31/2000.

[33] Umjesto mnogih vidi https://balkans.aljazeera.net/teme/2023/8/27/restitucija-stanica-na-putu-ka-eu-na-kojoj-mnogi-u-bih-decenijama-cekaju and https://balkans.aljazeera.net/videos/2013/7/4/kontekst-zakon-o-restituciji-u-bih (pregled 12.04.2024).

[34] Što je konstatirao i Visoki predstavnik u svojoj Odluci kojom je ove zakone stavio van snage.

[35] Više o ovim zakonima kod Povlakić, M., Restitution of Nationalised or Collectivised Agricultural Lands and Forests – Bosnia and Herzegovina, str. 285 – 291.

Neovisno o tome što je bilo određenih manjkavosti, naročito u zakonima iz 1996. godine, u Republici Srpskoj, je u vremenu od četiri godine bilo moguće podnijeti zahtjev za restituciju.

Neki postupci su sigurno bili okončani, tako da je u tom slučajevima bila izvršena restitucija. Određeni broj postupaka je bio započet, da bi vrlo brzo nakon donošenja Zakona o restituciji oduzete imovine i odšteti, Visoki predstavnik ovaj zakon stavio van snage, ali bez određenja prema pravnim posljedicama koje su nastupile, što je veliki propust.

U to je vrijeme razmatran okvirni Zakon o restituciji, koji je trebao utvrditi jedinstvene smjernice za regulaciju restitucije unutar entiteta i Distrikta. Ukidanje restitucijskih propisa u Republici Srpskoj je također bilo obrazloženo i time da se barem okvirni uvjeti za restituciju trebaju odrediti na državnoj razini. Posljednji pokušaj izrade Okvirnog zakona o restituciji na državnoj razini datira iz 2008. godine a zakon nije usvojen ni do danas.[36]

U Federaciji BiH je od 1999. godine rađeno na nekoliko prijedloga zakona o restituciji koji međutim nisu prerasli u zakon, a u BDBiH to nije bilo ni nužno jer je Distrikt postao vlasnikom poljoprivrednog zemljišta, i nije bilo do sada planova za restituciju.

Zaključno, ranijim vlasnicima nije izvršen povrat oduzetog poljoprivrednog zemljišta niti su obeštećeni. Zabrana raspolaganja, izrečena 1991. godine, sa ciljem da se zaštiti materijalna podloga za naturalnu restituciju, doživjela je različitu sudbinu u entitetima i Distriktu (v. 2.3.).

PROCES PRIVATIZACIJE I POLJOPRIVREDNO ZEMLJIŠTE

Proces privatizacije pokrenut je krajem 1980-ih i bio je uveliko u toku 1992. godine, kada je došlo do raspada bivše Jugoslavije i proglašenja nezavisnosti Bosne i Hercegovine.

[36] Radna grupa je održala brojne sastanke, razmotrila sve prethodne verzije zakona o denacionalizaciji koje su bile podnesene i odbijene u Parlamentu BiH te se konzultirala s nevladinim sektorom, posebno s predstavnicima Međureligijskog vijeća BiH. Godine 2009. održana je široka javna rasprava. Dana 3. decembra 2009. Ministarstvo pravde BiH zatražilo je mišljenja entiteta (Federacija BiH i Republika Srpska) te Vlade Brčko Distrikta o predloženom zakonu. Vlada Republike Srpske smatrala je da se ovaj zakon ne bi trebao donositi na državnoj razini BiH i da njegovo donošenje treba biti isključivo u nadležnosti Republike Srpske i Federacije BiH. Dana 6. juna 2014. Ministarstvo pravde BiH ponovno je poslalo novu verziju nacrta zakona istim primateljima. Dok su Federacija BiH i Brčko Distrikt dostavili svoja mišljenja, Ministarstvo pravde Republike Srpske nije odgovorilo na ovaj zahtjev. Prema predloženom Zakonu o denacionalizaciji iz 2008., imovina oduzeta između 1. januara 1945. i 3. marta 2005. trebala je biti vraćena ili nadoknađena. Međutim, ovaj zakon nije dobio podršku vlasti u RS-u. Umjesto toga, 2008. godine istodobno je u Skupštini RS-a predložen nacrt Zakona o restituciji, ali ni taj zakon nije usvojen,

Treba naglasiti da u ovom procesu nije bilo preduzeća koja su bila isključena iz procesa privatizacije, pa tako ni ona koja su se bavila poljoprovrednom proizvdonjom.

Nije pravljena razlika između vrste dobara koja su ulazila u imovinsku masu preduzeća. Na taj način su mogla biti privatizirana i preduzeća koja su mala prava na poljoprivrednom zemljištu. Nema podataka o tome da li je i u kojoj mjeri do toga došlo. Pri tome treba striktno praviti razliku između privatizacije preduzeća, gdje se radi o stjecanju udjela ili cijelog preduzeća (tzv. velika privatizacija) i prodaje određenih dobara koja ulaze u imovinsku masu preduzeća kao što je prodaja nekretnina pa i poljoprivrednog zemljišta (tzv. mala privatizacija). Prodaja udjela ili dionica, kao i prodaja cijelog vlasničkog paketa u procesu privatizacije znači promjenu vlasnika kapitala (što se registrira u registrima privrednih društava) ali ne i prijenos poljoprivrednog zemljišta (što bi moralo biti evidentirano u zemljišnoj knjizi). Novi vlasnik udjela/dionica ili cijelog privrednog društva bi postao vlasnikom svih dobara tog preduzeća ali ako je neko od tih dobara pod zabranom raspolaganja, takva bi zabrana teretila novog vlasnika. Ponekad se ove dvije vrste transakcija ne diferenciranju dovoljno.

Nakon 1995. doneseni su propisi o privatizaciji preduzeća i banaka. Na državnom nivou je donesen Okvirni zakon o privatizaciji preduzeća i banaka[37], a zatim i odgovarajući zakoni u Federaciji BIH[38], Republici Srpskoj[39] i Brčko Distriktu BiH[40].

Okvirni zakon o privatizaciji preduzeća i banaka nije pomenuo niti posebno izdvojio i izuzeo od privatizacije poljoprivredno zemljište, ali je postavio temeljno pravilo da nikakav proces privatizacije preduzeća i banaka ne bi trebao prejudicirati restitucijske zahtjeve koji bi mogli nastati u skladu sa eventualnim zakonima o restituciji, te da je nužno da entitetski zakoni o privatizaciji preduzeća i banaka isključe preduzeća koja su predmet restitucije kao i njihove nekretnine i omoguće da nadležni organi pruže pravičnu naknadu zakonitim imaocima restitucijskih zahtjeva (član 2, stav 3.). Budući da su zakoni koji reguliraju privatizaciju bili doneseni prije zakona koji bi trebali regulirati restituciju, ovaj je zahtjev ostao bez efekta.

Notorno je da provođenje procesa restitucije i privatizacije može dovesti do konflikta interesa među različitim subjektima. Postavlja se pitanje koja mjera – restitucija ili privatizacija – treba imati prioritet? Odgovor je stvar pravne politike.

---

[37] Službeni glasnik BiH, br. 14/1998, 12/1999, 14/2000, 18/2000, 16/2002.

[38] Zakon o privatizaciji preduzeća Federacije BiH, Službene novine FBiH, br. 27/1997, 8/1999, 32/2000, 45/2000, 54/2000, 61/2001 27/2002, 33/2002, 28/2004, 44/2004, 42/2006, 4/2009.

[39] Zakon o privatizaciji državnog kapitala u preduzećima Republike Srpske, Službeni glasnik RS, br. 24/1998, 62/2002, 38/2003, 65/2003, 54/2005 (prečišćena verzija), te novi Zakon o privatizaciji državnog kapitala u preduzećima, Službeni glasnik RS, br. 51/2006, 1/2007, 53/2007, 41/2008, 58/2009, 79/2011 i 28/2013.

[40] Zakon o privatizaciji preduzeća Brčko Distrikta BiH, Službeni glasnik BD BH, br. 8/2004, 19/2007, 2/2008.

Okvirni zakon o privatizaciji preduzeća i banaka je jasno prednost dao restituciji, navodeći da privatizacija ne može spriječiti restituciju. Vrlo je upitno da li su uslovi, propisani od strane ovog zakona implementirani odnosno mogli biti implementirani u entitetskim zakonima o privatizaciji? Prije svega, zadatak isključivanja preduzeća koja će biti predmet restitucije iz privatizacije u naturi dodijeljen je zakonima o restituciji entiteta koji do danas nisu usvojeni.

Zakon o privatizaciji preduzeća FBiH određuje da stvari i prava koja su predmet restitucije, i kao takvi određeni od strane nadležnih organa, ne mogu biti predmetom privatizacije. Ako određeno preduzeće posjeduje takve stvari, nije ih moglo uvrstiti u početni bilans u postupku pripreme za privatizaciju. Preduzećima je zabranjeno da raspolažu takvim stvarima i obavezani su da sa njima postupaju sa dužnom pažnjom (član 8. i 31.). Ipak, kako propisi o restituciji nisu doneseni, nije poznato koji bi organ bio nadležan da odlučuje o tome koja su dobra predmet restitucije, vrlo je moguće i izvjesno da objekti koji će eventualno kasnije biti proglašeni predmetima restitucije, budu prodati prethodno u procesu privatizacije. Uopće ne bi trebalo biti upitno da su nekretnine koje su pod zabranom raspolaganja, među njima i poljoprivredno zemljište, trebali biti u fokusu, kao mogući objekti restitucije. Osim toga je propisano da građani koji su dobili certifikate u zamjenu za nacionaliziranu imovinu, mogu sa tim certifikatima učestvovati u postupku privatizacije (član 24.). Međutim, ova opcija je ostala mrtvo slovo na papiru, jer ovi certifikati nikada nisu bili izdati, tako da raniji vlasnici poljoprivrednog zemljišta nisu mogli biti ni na ovaj način obeštećeni.

Zakon o privatizaciji u Federaciji BiH propisuje da se sredstva ostvarena prodajom preduzeća u Federaciji BiH, osim dijela namijenjenog finansiranju federalnih i kantonalnih agencija za privatizaciju, prenose u poseban fond Razvojne banke Federacije Bosne i Hercegovine. Ovim fondom treba upravljati Vlada Federacije Bosne i Hercegovine. Prihodi ostvareni procesom privatizacije u kantonima trebaju biti pod nadzorom vlade kantona u kojem su prihodi ostvareni. Razvojna banka Federacije Bosne i Hercegovine određuje namjenu korištenja federalnih sredstava, pod uslovom da se 20% realizovanih sredstava koristi za sanaciju i osiguranje osnovnog kapitala Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja, a do 15% za socijalnu pomoć zaposlenima koji su ostali bez posla (član 33. Zakona o privatizaciji FBiH). Zakonske odredbe ne spominju direktnu namjenu sredstava za buduću restituciju, a zvanična web stranica Razvojne banke FBiH ne sadrži informacije o ovom fondu niti o načinu raspodjele prihoda. To u konačnici znači, da ako je proces privatizacije uključivao i određene objekte, koji će nekada kasnije eventualno biti predmetom restitucije, da oni neće moći biti predmetom naturalne restitucije ali i da je kompenzacija u novcu upitna, budući da sredstva ostvarena privatizacijom nisu jasno namijenjena za isplatu odštete u eventualnom procesu restitucije.

Problem da bi privatizacija mogla ugroziti ili čak onemogućiti restituciju u naturi u kasnijem periodu na prvi je pogled ublažen u RS-u osnivanjem Fonda za restituciju Republike Srpske prema Zakonu o Fondu za restituciju Republike Srpske[41].

[41] Službeni glasnik RS, br. 56/06, 39/13.

Prema zakonima iz 1998. i 2006. o privatizaciji državnog kapitala u preduzećima, Republika Srpska je stvorila obavezu osnivanja Fonda radi obezbjeđenja naknade svim licima koja imaju pravo na restituciju imovine nacionalizovane u periodu od 1946. do 1958. godine (član 14. Zakona o privatizaciji državnog kapitala u preduzećima). Propisano je da 5% udjela u državnom kapitalu u svakom privrednom društvu treba biti prebačen u ovaj Fond. Treba napomenuti da je ovaj fond osnovan tek osam godina nakon početka procesa privatizacije. Do tada ostvarena sredstva su za navedeni cilj "izgubljena", a osim toga je upitno da li je alokacija samo 5% udjela u državnom kapitalu u svakom privrednom društvu u ovaj Fond, dovoljna.

U Brčko Distriktu BiH je predviđeno da su kapital i imovina preduzeća koja su predmet privatizacije izuzeti od restitucije (član 3. Zakon o privatizaciji BD BiH), što je suprotno Okvirnom zakonu o privatizaciji preduzeća i banaka. Shodno tome, proizlazi da bi se restitucija trebala vršiti u obliku novčane naknade. Međutim, nije predviđeno koji bi bili finansijski izvori za plaćanje naknade, jer nije bilo propisano da su prihodi ostvareni od privatizacije preduzeća namijenjeni za naknade u procesu restitucije. Ti prihodi su prvenstveno korišteni za pokrivanje troškova Ureda za privatizaciju, dok je ostatak korišten za pomoć ekonomskom razvoju i poljoprivredi u Distriktu. Bez tačno definiranog omjera ne treba biti posebno maštovit da se zamisli kako su sredstva raspoređena i potrošena. Na ovaj način je u Distriktu onemogućena i naturalna i novčana restitucija. Međutim, kada je u pitanju poljoprivredno zemljište on je postalo vlasništvo Distrikta i barem u skladu sa tim odredbama, nije trebalo biti predmetom privatizacije. Ovo zemljište kao javna imovina može biti predmetom raspolaganja ali uz ispunjenje uvjeta i u postupku koji su propisani Zakonom o javnoj imovini u Brčko distriktu BiH[42]. Od raspolaganja su izuzete nekretnine koje su predmet sudskog spora, koje koriste institucije Distrikta, i nekretnine koje su od kulturno-historijskog značaja i nalaze se pod posebnom zaštitom. To znači da Distrikt može raspolagati poljoprivrednim zemljištem, i da je time restitucija isključena.

Prethodno su bila izloženi opći izazovi u postupku privatizacije vezani za dobra koja bi trebala biti predmetom restitucije. Međutim, posebna se pitanja otvaraju u vezi sa poljoprivrednim zemljištem. Naime, u procesu privatizacije je bilo sporno da li je moguće da poljoprivredno zemljište bude predmetom privatizacije. Okvirni zakon o privatizaciji preduzeća i banaka o tome nema izričite odredbe, ni Zakon o privatizaciji BD BiH nema odredbe o tome. Zakon o privatizaciji preduzeća FBiH isključuje od postupka privatizacije prirodna bogatstva, a poljoprivredno zemljište je u Zakonu o poljoprivrednom zemljištu kvalificirano kao prirodno bogatstvo. Poljoprivredno zemljište odnosno njegova vrijednost se ne iskazuje u početnom bilansu, a preovladava stajalište da ono ne može biti predmetom privatizacije u Federaciji BiH. [43] Međutim, ostaje neriješeno pitanje sudbine poljoprivrednog zemljišta, ako dođe do privatizacije preduzeća koje je imalo pravo korištenja ili raspolaganja ovim zemljištem.

[42] Službeni glasnik BDBiH, br. 26/21, 36/22.

[43] Suprotno Povlakić, M., Pretvorba prava na poljoprivrednom zemljištu, *Domaća i strana sudska praksa*, Godina XV, broj 77, juli - septembar 2018, str. 73 – 79.

Ni u Republici Srpskoj nije dozvoljena privatizacije prirodnih bogatstava ali je propisano da će status poljoprivrednog zemljišta biti uređen posebnim zakonom (član 8. Zakona o privatizaciji državnog kapitala), što je u kontekstu privatizacije izostalo. 2019. je izmijenjen i dopunjen Zakon o poljoprivrednom zemljištu Republike Srpske koji je regulirao vlasnički status određenih kategorija poljoprivrednog zemljišta, ali je te odredbe Ustavni sud BiH proglasio neustavnim. Više o odluci U-8/19 vidjeti *infra* 4.

POLJOPRIVREDNO ZEMLJIŠTE U KODIFIKACIJAMA STVARNOG PRAVA U BIH

Nova kodifikacija stvarnog prava donesena je 2001. godine prvo u BD BIH: Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (dalje: ZV BDBiH)[44], zatim je slijedio Zakon o stvarnim pravima Republike Srpske (dalje: ZSP RS)[45], koji je stupio na snagu 01.01.2010, te na kraju je donesen Zakon o stvarnim pravima u Federaciji BiH (dalje: ZSP FBiH)[46], koji je stupio na snagu 07.03.2014.

U novom stvarnom pravu entiteta i Distrikta poljoprivredno je zemljište proglašeno dobrom od općeg interesa (član 8. stav 2. ZSP FBiH, član 8. stav 2. ZSP RS, član 14. stav 1. ZV BD BiH). To znači da poljoprivredno zemljište uživa posebnu zaštitu, a da su vlasnicima takvog zemljišta nametnute posebne obaveze. Ovdje se radi o odredbama koje su po svojoj prirode ustavno-pravnog karaktera, ali ustavi svih nivoa vlasti su vakantni po ovom pitanju a posebno kada je u pitanju pravo na naknadu vlasnicima za ograničenja koja trpe.[47] ZSP FBiH predviđa da će se posebnim zakonom propisati da li vlasnici dobara od općeg interesa imaju pravo na naknadu za ograničenja koja trpe i pod kojim uvjetima. Ako je vlasnik u pogledu neke svoje stvari podvrgnut ograničenjima radi zaštite interesa i sigurnosti entiteta, kantona ili jedinica lokalne samouprave, prirode, ljudskoga okoliša ili zdravlja ljudi, koja od njega, ali ne i od svih ostalih vlasnika takvih stvari, zahtijevaju težu žrtvu, ili ga inače dovode u položaj nalik na onaj u kojem bi bio da je izvršena eksproprijacija, onda on ima pravo na naknadu kao za oduzimanje vlasništva, a što će se urediti posebnim zakonom (član 8. stav 4. i 5. ZSP FBiH). Takav poseban zakon još nije donesen, odnosno Zakon o poljoprivrednom zemljištu nije dopunjen u ovom pravcu. ZSP RS i ZV BDBiH nemaju slične odredbe.[48]

[44] Službeni glasnik BD BiH, br. 11/01, 08/03, 40/04, 19/07, 26/21, 44/22.
[45] Službeni glasnik Republike Srpske, br. 124/08, 3/09 - ispr., 58/09, 95/11, 60/15, 18/16 - odluka Ustavnog Suda i 107/19.
[46] Službene novine FBiH, br. 66/13, 100/13.
[47] Više o tome Povlakić, M., Pretvorba prava na poljoprivrednom zemljištu, str. 52 – 53.
[48] Više o tome vidjeti Povlakić, M. in: Babić/Hasić/Medić/Povlakić/Velić (2014) *Komentar Zakona o stvarnim pravima Federacije BiH*, Sarajevo, str. 165 – 167.

ZV BDBiH je propisao da njegovim stupanjem na snagu Distrikt postaje vlasnik tog zemljišta (član 205. stav stav 3.). Zakon o prometu nepokretnosti SR BiH nije izričito stavljen van snage, ali su njegove odredbe, koje štite socijalističke vlasničke odnose, nespojive sa propisima Distrikta i suprotne su odredbama ZV BDBiH.

Budući da zakon nije izričito stavljen van snage, a prema općem pravilu da *lex posterior derogat legi priori*, na snazi ostaju samo odredbe koje nisu u suprotnosti sa novim zakonom. Ostaje upitna sudbina odredaba 16a – 16e. One nisu suprotne Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, čak ni zbog činjenice da je vlasništvo na poljoprivrednom zemljištu postalo vlasništvo Distrikta. Međutim, Zakon o javnoj imovini Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine propisuje zabranu raspolaganja određenom kategorijom javne imovine; nacionalizirano poljoprivredno zemljište nije pomenuto. Na osnovu ovoga se može zaključiti da nacionaliziranim poljoprivrednim zemljištem, koje je ranije bilo u društvenom vlasništvu, Distrikt može raspolagati na način koji je propisan ovim Zakonom, te da zabrana, koja bi trebala zaštiti materijalnu podlogu za restituciju u ovom dijelu BiH ne postoji.

ZSP RS je stavio van snage Zakon o prometu nepokretnosti (član 355. stav 1. lit. g) i u svojoj prvobitnoj verziji je preuzeo odredbe člana 16a - 16e iz Zakona o prometu nepokretnosti SR BiH (tada članovi 350. – 354. ZSP RS). Zakonom o izmjenama o dopunama Zakona o stvarnim pravima Republike Srpske iz 2011. godine[49] su ukinuti navedeni članovi, tako da ni u Republici Srpskoj ne postoji zabrana raspolaganja zemljištem oduzetim ranijim vlasnicima, čime se fond ovog zemljišta ne nastoji sačuvati za eventualnu buduću restituciju. Navedenim izmjenama je u Republici Srpskoj unesen novi stav 3. u odredbi člana 324. ZSP RS, koja propisuje da su nositelji prava upravljanja, korišćenja ili raspolaganja na nepokretnostima u društvenoj, odnosno državnoj svojini Republika, jedinica lokalne samouprave, javna preduzeća, te javne ustanove i druge javne službe koje su formirale Republika ili jedinica lokalne samouprave, kao nosioci prava svojine javnog prava, ako je nosilac tog prava prestao da postoji i nema pravnog sljednika. Pri tome je zakonodavac ispustio iz vida stav 4. tog člana, koji određuje da u slučaju da titular prava nije poznat ova prava pripadaju općinama.

ZSP FBiH je zabranu raspolaganja poljoprivrednim zemljištem koje je oduzeto ranijem vlasnicima i dalje ostavio na snazi. Naime stavljen je van snage Zakon o prometu nepokretnosti SR BiH (član 371. stav 1. tač. 4.), ali su odredbe člana 16a – 16e u cjelini preuzete u novu kodifikaciju stvarnog prava (član 365 – 369); ova je zabrana zadržana tako da ovdje i dalje, i nakon 35 godina postoji zabrana raspolaganja poljoprivrednim zemljištem koje je različitim mjerama nacionalizacije oduzeto bivšim vlasnicima (član 365 – 369). Ova zabrana obuhvata i zabranu davanja takvog zemljišta u zakup na rok duži od 5 godina, što se u praksi, i kod drugih nekretnina pod zabranom raspolaganja, pokazalo kontraproduktivnim. Naime, u pravilu nisu ekonomski isplativa veća ulaganja ako je trajanje zakupa ograničeno na kraći vremenski rok.

[49] Službeni glasnik RS, br. 95/11.

Osim toga, iako nema zvaničnih podataka, nije za očekivati da zabrana koja traje već 35 godina bude efikasna, sigurno je bilo zaobilaženja ove zabrane[50], a poseban problem je predstavljala činjenica da su se poljoprivredne zadruge i druga preduzeća koja su se bavila poljoprivrednom proizvodnjom transformirala, privatizirala ali i prestajala sa radom, što je nužno otvorilo pitanje ko gazduje takvim zemljištem dok se čeka Godo, odnosno restitucija?

Ovdje će se navesti samo jedan recentni primjer iz prakse. U konkretnom slučaju se radilo o zemljištu oduzetom jednom vakufu na osnovu Zakona o agrarnoj reformi i kolonizaciji 1947. godine. U zemljišnoj knjizi je izvršen upis općenarodne imovine s dijelom 1/1, s tim da je kao organ upravljanja bilo određeno jedno preduzeće. Počev od 1958. godine je višekratno dolazilo do fizičkih promjena predmetne parcele, odnosno do njenog cijepanja, mijenjanja površine i oblika pojedinih parcela. Grad Tuzla je raspolagao ovim zemljištem, između dva pravna lice je došlo do spora o pravima na tom zemljištu i oni su zaključili nagodbu. Islamska vjerska zajednica je u postupku pred redovnim sudovima zahtjevala da se utvrdi ništavost ove nagodbe, a redovni sudovi su zauzeli stav da IVZ nema pravni interes, budući da je još 1946. godine izgubila bilo kakvo pravo na predmetnim nekretninama, pa zbog toga nema nikakav pravni interes u vezi s tim nekretninama. IVZ kao apelantica se pozivala i na odredbu člana 365. ZSP FBiH, kojom je propisana zabrana prenosa, otuđivanja, zamjene, kao i drugog oblika raspolaganja, između ostalog, zemljišta ako su pribavljena u društveno/državno vlasništvo na osnovu Zakona o agrarnoj reformi i kolonizaciji. Redovni sudovi u osporenim presudama su zauzeli stav da su tuženi shodno navedenim zakonskim odredbama zaključenjem spornog sporazuma nezakonito i neovlašteno raspolagali predmetnim nekretninama, ali da zbog „nepostojanja pravnog interesa i ovlaštenja na strani apelantice“ nisu utvrdili njegovu ništavost[51]. Ustavni sud je utvrdio da su redovni sudovi izvršili povredu prava na pravično suđenje, jer su prije donošenja svojih odluka morali izvršiti odgovarajuću analizu proporcionalnosti između (ne)postojanja apelanticinog pravnog interesa i javnog interesa, odnosno vladavine prava, kao jednog od osnovnih načela za postojanje pravne sigurnosti svih subjekata prava. Međutim, u konkretnom slučaju takva analiza je izostala. Postupajući na navedeni način, dakle, bez adekvatne analize u naprijed navedenom smislu, a istovremenim zaključcima da apelantica nema pravni interes u vezi s nekretninama koje su joj nekada oduzete, ali i da su tuženi u spornom sporazumu neovlašteno raspolagali predmetnim nekretninama, redovni sudovi su nesporno narušili navedena načela[52].

Navedeni slučaj pokazuje da zabrana raspolaganja u praksi nije efikasna, da sudovi, koji po službenoj dužnosti paze na ništavost pravnih poslova, osporenu nagodbu nisu poništili jer su utvrdili da bivši vlasnik nema pravni interes.

[50] O tome su mediji višekratno izvještavali. Primjera radi: Emir Musli, Čekajući Zakon o restituciji u Bosni i Hercegovini, 22.08.2016. Dostupno na https://www.dw.com/bs/%C4%8Dekaju%C4%87i-zakon-o-restituciji-u-bih/a-19493066 (pregled: 08.11.2025.).
[51] AP-3332/21 od 23.02.2022., tač. 37
[52] AP-3332/21 od 23.02.2022., tač. 39.

Čak i da je to tačno, sudovi su po službenoj dužnosti morali utvrditi ništavost ovog sporazuma, kao protivnog izričitoj zakonskoj normi. Ovom odlukom je Ustavni sud BiH utvrdio da su sudovi dužni da u (svakom) ovakvom slučaju utvrde postojanje interesa na strani bivšeg vlasnika i da ga uporede sa postojanjem javnog interesa. Prvi dio zaključka suda je svakako za pozdraviti, ali se ne razumije kako bi u nekom sličnom slučaju trebao prevagnuti javni interes, budući da bi takvo raspolaganja bilo protivno zabrani raspolaganja. Ipak, ovaj primjer treba da ilustrira sa kojim se teškoćama suočavaju nadležni organi i bivši vlasnici zbog činjenice da pitanje restitucije nije riješeno ni nakon skoro 35 godina.

ZAKONI O POLJOPRIVREDNOM ZEMLJIŠTU

Zakon o poljoprivrednom zemljištu BDBiH ne sadrži detaljnije odredbe o imovinskom statusu poljoprivrednog zemljišta, sem što odražava činjenicu da je poljoprivredno zemljište u ranijem društvenom/državnom vlasništvu postalo vlasništvo BD BiH, a da je poljoprivredno zemljište u privatnom vlasništvu podvrgnuto građansko-pravnom režimu. Raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Distrikta je, kako je navedeno regulirano Zakonom o javnoj imovini BD BIH, koji ne predviđa zabranu raspolaganja ovim zemljištem.

Zakon o poljoprivrednom zemljištu Federacije BiH (dalje: ZPoljZ FBiH) sadrži odredbe o imovinskim odnosima na poljoprivrednom zemljištu i pri tome pravi razliku između poljoprivrednog zemljišta u privatnom i društvenom/državnom vlasništvu. Raspolaganje ovim posljednjim je ograničeno, te ne može biti prodato (član 99. stav 1.), osim u izuzetnim slučajevima kada Parlament Federacije BiH utvrdi opći interes za prodaju državnog zemljišta (član 100.). Ovim zemljištem može se raspolagati samo davanjem u zakup, zasnivanjem koncesije ili zamjenom. U članu 98. ZPoljZ FBiH je regulirano da „poljoprivrednim zemljištem čiji je vlasnik država raspolaže Federacija BiH“ prema općim propisima o raspolaganju nekretninama, ako ovim Zakonom nije drugačije određeno. Odredba zaslužuje kritiku, prije svega jer sadrži očiglednu nelogičnost da jedan nivo vlasti raspolaže objektima koji pripadaju drugom nivou vlasti, i drugo, jer se ovom vrstom nekretnina ne može raspolagati u skladu sa općim propisima o raspolaganju nekretninama, već u skladu sa propisima koji reguliraju raspolaganje nekretninama u vlasništvu javno-pravnih subjekata (član 363. ZSP FBiH). Budući da kriterij za raspodjelu određenih dobara između države i drugih nivoa vlasti nije još definiran, iz citiranih odredaba bi se moglo zaključiti da je Federacija BiH na određeni način je sekvestar, čuvar, poljoprivrednog zemljišta u državnom vlasništvu. Tome u prilog govori činjenica da nije moguće otuđenje takvog zemljišta, osim ako Parlament FBiH utvrdi javni interes za takvim raspolaganjem. Pri tome je ova odredba sada suprotna zabrani raspolaganja poljoprivrednim zemljištem koju je 2022. proglasio OHR (vidi *infra* 4).

Odredbe o mogućnosti raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u državnom vlasništvu se ne odnose na zemljišta koja su predmet restitucije. Izričito je propisano da taj zakon ne regulira prava na zemljištu, koja su u vlasništvu države, ali su predmetom restitucije (član 98. ZPoljZ FBiH).

Ne zna se tačno koja su zemljišta predmetom restitucije, jer restitucijski propisi još nisu doneseni, ali se o tome može posredno zaključivati iz zakona koji reguliraju zabranu raspolaganja određenim nekretninama (u vrijeme donošenja Zakona o poljoprivrednom zemljištu to je bio Zakon o prometu nepokretnosti SRBiH, a sada je to član 365. stav 1. ZSP FBiH).[53]

ZPoljZ FBiH supstituira diobeni akt i određuje Federaciju BiH za titulara zemljišta koja pripadaju BiH a nalaze se na teritoriji Federacije BiH. Ovakva regulativa otvora pitanja prava jedinica lokalne samouprave, ranijih poljoprivrednih organizacija koje su imale pravo upravljanja, korištenja ili raspolaganja. Kako je navedeno pod 1., od 1965. godine su općine bile titulari poljoprivrednog zemljišta u društvenom / državnom vlasništvu, ukoliko nije postojao drugi titular kome je dodijeljeno pravo korištenja. Ako je to zemljište bilo dodijelnjo određenom socijalističkom preduzeću, ono je i dalje njegova imovina; ovo zemljište ne bi moglo biti oduzeto tim licima i dato Federaciji BiH na raspolaganje, a upravo to propisuje ZPoljZ FBiH. Osim toga sam ZPoljZ FBiH daje značajnu ulogu u prometu poljoprivrednim zemljištem gradskim i općinskim vijećima, a određuje da pašnjacima u vlasništvu države upravljaju kantoni (član 59. stav 1.). Citirane odredbe su prije svega konfuzne, a govore i o temeljnom nerazumijevanju evolucije vlasničkih odnosa u bivšoj SFRJ, odnosno u SR BiH i ne rješavaju pitanje kome pripada poljoprivredno zemljište. Pri tome je to pitanje riješeno. Od 1965. godine su to općine, ako se radi o poljoprivrednom zemljištu u društvenom vlasništvu bez označenog titulara ili su to određena ranija društveno-pravna lica, pri čemu bi trebalo riješiti pitanje pripadnosti tog zemljišta, ako se radi o preduzećima koja su bila predmetom privatizacije.

Odredbe o imovinskom statusu poljoprivrednog zemljišta su neprecizne, na niskom nomo-tehničkom nivou te zahtjevaju temeljnu nomotehničku redakciju; već jezički izraz na više mjesta odstupa od uobičajeno nomotehnike i pojmovnika stvarnog pa i obligacionog prava (npr. „ići u prodaju“ – član 100. stav 2.). Osim toga, nekonsekventno se koriste sintagme poljoprivredno zemljište „u vlasništvu države“ i „u državnom vlasništvu“, što nikako nisu sinonimi. Nužno bi bilo uskladiti zakonske odredbe sa ZSP FBiH u pogledu načela jednovrsnosti prava vlasništva, garancije prava vlasništva, odredaba o vršenju prava preče kupovine itd (ovakvu obavezu je propisao član 371. stav 2. ZSP FBiH).

Zakon o poljoprivrednom zemljištu Republike Srpske (dalje: ZPoljZ RS) u svojoj prvobitnoj verziji iz 2006. godine, ne pominje poljoprivredno zemljište u državnom ili društvenom vlasništvu, ali regulira odnose u vezi sa poljoprivrednim zemljištem koje je u vlasništvu Republike Srpske. Nije iz samog zakona jasno o kojem se zemljištu radi, kako je to zemljište, po kojem osnovu i kada postalo vlasništvo Republike Srpske i da li je i ovdje zakonodavac „zaboravio“ da ovo zemljište od 1965. propada općinama, odnosno da li je imao u vidu upravo ovo zemljište.

[53] Odredba člana 98. ZPZ FBiH je nelogična, jer visoke standarde zaštite ne primjenjuje na zemljišta koja su nominalno u državnom vlasništvu, ali će ih eventualno država morati vratiti ranijim vlasnicima. Upravo bi ova zemljišta morala biti posebno zaštićena.

Ovaj Zakon regulira gazdovanje i raspolaganje poljoprivrdnim zemljištem; zakup i koncesije su redovni način raspolaganja, a do prodaje može doći samo u izuzetnim slučajevima pravnim i fizičkim licima koji imaju registrovanu poljoprivrednu djelatnost ili mjesto prebivališta na teritoriji Bosne i Hercegovine, ako postoji interes za Republiku i to posredstvom javnog oglasa (član 68). Odredbe o načinu raspolaganja se ne odnose na poljoprivredno zemljište koje se vraća ranijim vlasnicima. Ovim je isključeno raspolaganje zemljištem koje je predmet restitucije, ali 2006. godine, kada je ovaj Zakon donesen, Visoki je predstavnik je već bio stavio van snage restitucijske zakone u Republici Srpskoj, pa ni ovdje nije jasno koje je zemljište izuzeto od mogućnosti raspolaganja. Ipak, u tom momentu je ZSP RS još uvijek sadržavao odredbe preuzete iz Zakona o prometu nepokretnosti, te se moglo zaključiti sa sigurnošću koje je to zemljište izuzeto od raspolaganja. Izmjenama i dounama ZSP RS iz 2011. ove su odredbe brisane, tako da ostaje upitno koje bi to poljoprivredno zemljište trebalo biti vraćeno ranijim vlasnicima, a time je nedefiniran i domašaj zabrane raspolaganja.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu iz 2019. je radikalno izmijenio odredbu člana 53. koji je regulirao raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Republike Srpske, koja je prethodno bila okarakterizirana kao nejasna. Izmijenjeni član 53. sada precizno definira koje poljoprivredno zemljište je u vlasništvo Republike Srpske. To je zemljište a) upisano u javnim evidencijama kao općenarodna imovina, ali bez upisanog prava korištenja, upravljanja ili raspolaganja, b) zemljište upisano kao društveno, odnosno državno vlasništvo sa pravom korištenja, upravljanja ili raspolaganja u korist preduzeća koja su bila predmet privatizacije, c) društveno, odnosno državno vlasništvo sa pravom korištenja, upravljanja ili raspolaganja ili kao posjed bivših društveno-pravnih lica sa sjedištem van teritorije Republike,; stupanjem na snagu ovog zakona, ovo zemljište postaje vlasništvo i posjed Republike Srpske. U suštini ova odredbe je trebala riješiti sporno pitanje kome pripada poljoprivredno zemljište upisano kao općenarodna imovina bez titulara, ili zemljište na kome je bio definiran nosilac prava upravljanja, korištenja i raspolaganja, ali su titulari bili privatizirana preduzeće ili su to bila preduzeće odnosno društveno-pravne osobe koje nisu domicilne u Republici Srpskoj. Na prvi pogled su riješena dva važna pitanja – određen titular općenarodne imovine, riješeno pitanje sudbine poljoprivrednog zemljišta, koje nije moglo biti predmetom privatizacije dok je preduzeće, kao njegov vlasnik privatizirano. Treća kategorija, niti na prvi pogled, nije mogla biti ocijenjena pozitivno, jer je oduzimala zemljište preduzećima sa sjedištem van Republike Srpske. Evidentno je da je zakonodavac u Republici Srpskoj ispustio iz vida odredbe Zakona o izmjenama i dopunama zakona o poljoprivrednom zemljišnom fondu općenarodne imovine iz 1965. koje je zemljišta, upisana kao općenarodna imovina ili erar, a koja nisu bila dodijeljena određenom subjektu na korištenje, alocirao općinama. Osim toga je zakonodavac u Republici Srpskoj zaboravio i odredbu člana 324. stav 4. ZSP RS, prema kojoj se, u slučaju da nosilac prava upravljanja ne postoji ili nema pravnog sljedbenika pravo upravljanja, korišćenja ili raspolaganja na nepokretnostima u društvenoj, odnosno državnoj svojini, pretvara se u pravo svojine jedinice lokalne samouprave na čijoj se teritoriji nalazi ta nepokretnost.

Ustavni sud BiH je u svojoj odluci U-8/19 od 06.02.2020. odredbu člana 53. ZPoljZ RS ocijenio kao suprotnu Ustavu BiH, a Visoki predstavnik za BiH je 2022. godine nametnuo Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državom imovinom[54] i zabranu proširio i na poljoprivredno zemljište za koje je Ustavni sud BiH u odluci U-8/19 utvrdio da predstavlja državnu imovinu.

VLASNIŠTVO NA POLJOPRIVREDNOM ZEMLJIŠTU U KONTEKSTU POLITIČKOG DISKURSA U VEZI SA DRŽAVNOM IMOVINOM

Kada je u pitanju državna imovina u javnom se prostoru najglasnije čuju politički argumenti. Jedna politička opcija se zalaže da sva imovina primarno pripada entitetima, a druga politička opcija da sve pripada državi, a pravna argumentacija vodi zaključku da je istina negdje između ta dva oprečna i ekstremna politička stava. Višekratno je pomenuto u ovom radu da je nacionalizirano poljoprivredno zemljište bilo pod zabranom raspolaganja od 1991. godine u cilju zaštite bivših vlasnika u procesu restitucije, te da je ta zabrana još uvijek na snazi samo u FBiH, kao i da titular ovog zemljišta nije bio nepoznat – ukoliko nije bilo dodijeljeno određenom ranijem socijalističkom subjektu od 1965. godine je ovo zemljište pripadalo općinama.

Zakonodavac u RS je izmjenama i dopunama ZPoljZ dijelom donio potpuno nepotrebne odredbe. Naime ova izmjena je ciljala na poljoprivredno zemljište u općenarodnoj imovini a bez upisanog titulara i pri tome ispustio iz vida da takvo zemljište od 1965. g. ima definiranog titulara, a to su općine. Intervencija je bila nepotrebna i zbog činjenice da je član 324. stav 4. ZSP RS predvidio da se pravo upravljanja, korišćenja ili raspolaganja na nepokretnostima u društvenom, odnosno državnom vlasništvu, koje do stupanja na snagu tog zakona nisu postale vlasništvo drugog lica, pretvara u pravo vlasništva jedinice lokalne samouprave na čijoj se teritoriji nalazi ta nepokretnost, ako je nosilac tog prava prestao da postoji i nema pravnog sljednika. Već i po tom osnovu nije bilo smetnje da se zemljišta nepoznatih titulara ili bez titulara uknjiže kao vlasništvo općine na čijoj se teritoriji nalaze ali ne u korist Republike Srpske. Pri tome je odredba člana 324. već bila prošla kontrolu ustavnosti od strane Ustavnog suda BiH i nije utvrđeno da je protivna Ustavu[55].

Razmatrajući ustavnost odredbe člana 53. Ustavni sud je pošao od pitanja da li se radi o državnoj imovini i svoje odluke U-1/11 od 13.07.2012. te je ustanovio da se radi o takvoj imovini i da entiteti nisu nadležni za uređivanja pitanja u vezi sa tom imovinom. Citirana je odluka U-1/11 prema kojoj državna imovina „obuhvaća s jedne strane, pokretne i nepokretne stvari koje su u rukama javne vlasti i koje joj služe radi vršenja te vlasti, s druge strane, ona može obuhvatiti 'javno dobro'....“ (tač. 35). Kada je u pitanju poljoprivredno zemljište, ono nije u rukama javne vlasti i ne služi za vršenje javne vlasti, te je Ustavni sud smatrao da je u pitanju javno dobro (tač. 37) ali istovremeno miješa pojam javnog dobra i dobra od općeg interesa (tač. 36 i 37).

[54] Službeni glasnik BiH, br. 22/22.
[55] U-4/20 od 26.03.2021.

Ni u bivšoj SFRJ, ni u pozitivnom pravu poljoprivredno zemljište nije bilo definirano kao javno dobro, ali jeste kao dobo od općeg interesa i prirodno bogatstvo. Javna ili opća dobra ili dobra u općoj upotrebi ne mogu biti u vlasništvu, već služe svima a njima upravlja određeni nivo vlasti. Dobra od opšteg interesa mogu biti predmet vlasništva, samo vlasnik trpi zakonom propisana ograničenja. Ustavni sud poljoprivredno zemljište smatra „javnim dobrom od općeg interesa" a takva kategorija dobara nije postojala ni u sistemu SR BiH niti danas. Ustavni sud je zauzeo stav da je i u prethodnim pravnim sistemima (SRBiH) zemljište općenito, uključujući i poljoprivredno zemljište, predstavljalo javno, odnosno državno vlasništvo. Prema stajalištu autorice ovog rada raniji sistem nije pružao nikakvo uporište za ovakvu tvrdnju. Osim toga, Ustavni sud relevantnim smatra i upis općenarodne imovine a bez određenog titulara, a jedan dio odredbe člana 53. ZPoljZ RS cilja i ta zemljišta, te iz toga izvlači zaključak da se radi o državnoj imovini pod zabranom raspolaganja a ispušta iz vida Zakon o izmjenama i dopunama zakona o poljoprivrednom zemljišnom fondu iz 1965. i Zakon o uknjižbi nekretnina u društvenom vlasništvu iz 1977. godine. Oba ova zakona općinama daju prava na zemljištu upisanom kao općenarodna imovina bez titulara.

Pozivajući se na Ustavom BiH utvrđeni pravni kontinuitet države BiH, ovaj Sud zaključuje da je BiH titular imovine pravnih prethodnika i da BiH ima isključivo pravo nastaviti da regulira državnu imovinu čiji je ona titular, i da to nije u nadležnosti entiteta (tač. 43). Ovakav stav se ne može osporiti, pod uvjetom da je u pitanju imovina čiji je titular bila SR BiH. Međutim, pokazano je pod 1. da je ovo zemljište 1965. godine pripalo općinama što je potvrđeno Zakonom o uknjižbi nekretnina u društvenom vlasništvu 1977. godine, te da upis općenarodna imovina ili erar od tada više ne upućuju na državu BiH. Ustavni sud BiH također stoji na stanovištu da zabrana raspolaganja državnom imovinom ostaje na snazi do stupanja na snagu zakona kojim se uređuje provođenje kriterija koji će se primjenjivati za utvrđivanje imovine koja je u vlasništvu BiH, Federacije BiH, Republike Srpske i Distrikta Brčko BiH i da o tome mora biti odlučeno na nivou države BiH (tač. 42.). Odlukom Ustavnog suda BiH U-1/11 od 13.07.2012. je utvrđeno da se o raspodjeli pojedinih dobara može odlučivati samo na državnom nivou, ne prejudicirajući koja će dobra kom nivou vlasti pripasti. Ni ovo stajalište Ustavnog suda BiH se ne dovodi u pitanje, već naprotiv, iz njega sijedi da je nužno utvrditi diobeni bilans ili kriterij podjele one imovine za koju se ne zna kojem nivou vlasti ona pripada. Međutim, ako je titular imovine poznat, svaka intervencija bi značila povredu prava na imovinu.

Kada je u pitanju gradsko građevinsko zemljište, čiji je titular poznat od 1958. godine (općine ili gradovi) Ustavni sud BiH je stajalište da ta imovina nije pod zabranom raspolaganja.[56] Osim toga, donoseći ovu odluku, Ustavni sud je zanemario da se u nizu svojih odluka po apelacijama, a koje su se ticale dosjelosti na poljoprivrednom zemljištu u društvenom/državnom vlasništvu, upravo pozivao na pomenuti Zakon iz 1977., te je smatrao da je u ovom sporovima pasivno legitimirana općina a ne država BiH; prema stajalištu Ustavnog suda BiH to što su općine propustile da se uknjiže na osnovu odredaba Zakona o uknjižbi nekretnina u društvenoj svojini iz 1977. godine, ne može ići na štetu trećih lica (AP-2081/19 od 15.01.2020., AP-3292/19 od 12.01.2021. i AP-1939/20 od 08.09.2021).[57]

Istaknuta su određena sporna mjesta u odluci Ustavnog suda BiH U-8/19., a najveći problem predstavlja činjenica da je Visoki predstavnik na osnovu ove odredbe proširio zabranu raspolaganja i na poljoprivredna zemljišta. Proširenje zabrane je naročito problematično u Federaciji BiH (u Republici Srpskoj se ona ignoriše). Jedan od problema nastaje u situacijama u kojima se dvije zabrane, i zabrana iz 1991. koja je na snazi još jedino u FBiH, i zabrana iz 2022. „preklope" odnosno ukoliko se odnose na isto zemljište. Primjera radi to se moglo desiti i u situaciji koja odgovara činjeničnom supstratu iz odluke Ustavnog suda BiH AP-3332/21 (v. *supra* 2.3.). U konkretnom slučaju je poljoprivrednim zemljištem raspolagala jedinica lokalne samouprave, iako je bilo pod zabranom raspolaganja iz 1991. godine, a kasnije je ono bilo predmet sudske nagodbe između dva pravna lica. Ustavni sud BiH je utvrdio da nekadašnji vlasnik ima pravni interes da poništi pravni posao koji ima za predmet takvo zemljište. Da su sudovi o slučaju odlučivali nakon što je OHR proširio zabranu na poljoprivredno zemljište (12.04.2022.) morali bi, shodno stajalištu Ustavnog suda BiH, uzeti u obzir i pravni interes države BiH, koju zastupa Pravobranilaštvo BiH. Već na prvi pogled nije logično da bi jedno zemljište moglo pripasti dvojici vlasnika. Kome bi trebalo dati prednost? Ovo je jedan od eklatantnih primjera koji ukazuje na posljedice neriješenih vlasničkih odnosa na poljoprivrednom zemljištu društvenom/državnom vlasništvu.

[56] Ustavni sud smatra da redovni sudovi u konkretnom slučaju trebaju utvrditi da li se radi o imovinu pod zabranom raspolaganja ili ne. U konkretnom slučaju se radilo o zemljištu evidentiranom kao poljoprivredno ali u naravi je bilo gradsko građevinsko zemljište prema prostorno-planskoj dokumentaciji. Vidjeti AP-1124/21 od 30.11.2023. O pravnom statusu gradskog građevinskog zemljišta vidjeti Povlakić, M., Transformacija prava na građevinskom zemljištu – Never-ending story?, *Zbornik radova sa XVII Međunarodnog savjetovanja „Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse"*, Mostar 14th – 16th June 2019.

[57] Više o tome Povlakić, M., Pravni status poljoprivrednog zemljišta u društvenom/državnom vlasništvu nakon donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom, *Domaća i strana sudska praksa*, Godina XV, broj 77, juli - septembar 2018, str. 32.

Prvobitna verzija Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom iz 2005. godine je predviđala da je pod zabranom raspolaganja ona državna imovina čiji je titular bila SRBiH na dan 31.12.1991. godine i ona koju je BiH dobila po osnovu Sporazuma o pitanjima sukcesije od 29.0.2001. godine. Kako je već višekratno navedeno, od 1965. godine općine su upravljale i raspolagale poljoprivrednim zemljištem, iz čega slijedi da ono 31.12.1991. nije pripadalo SRBiH.

S druge strane, poljoprivredno zemljište koje se nalazilo u BiH nije moglo po osnovu sukcesije preći na državu BiH, jer na tom zemljištu nikakva prava nije imala SFRJ; nadležnost za reguliranje poljoprivrednog zemljišta je preneseno bilo na republike i pokrajine.

Poljoprivredno zemljište je zabranom raspolaganja obuhvaćeno tek od aprila 2022. godine. Postavilo se pitanje da li ova zabrana djeluje retroaktivno? Zabrana raspolaganja je proširena na nove kategorije dobara, ali nije riješeno pitanje vremenskog važenja ovih novih zabrana. U vremenu u kojem se zabrana nije odnosila na poljoprivredno zemljište u državnom vlasništvu došlo je do sticanja ovog zemljišta od drugih fizičkih ili pravnih lica, koja su svoja stjecanja (u pravilu na osnovu dosjelosti) dokazivala i dokazala u pravosnažno okončanim postupcima[58]. U nizu slučajeva je došlo do stjecanja putem dosjelosti, pa su lica koja su stekla vlasništvo putem dosjelosti pokrenula postupke radi utvrđivanja svojih prava, ali postupci nisu bili započeti ili nisu bili okončani prije nego je Visoki predstavnik nametnuo izmjene Zakona. Postavilo se i pitanje šta je sa ranije stečenim pravima i sa započetim postupcima? Općeprihvaćeno ustavno načelo je da zakoni ne djeluju retroaktivno[59], te tako ni ovaj Zakon nema povratno dejstvo. Ako bi se ovaj zakon počeo primjenjivati sada na sve započete postupke kao i ranije stečena prava, to bi sigurno značilo njegovu retroaktivnu primjenu[60]. Ovaj zakon nema retroaktivno dejstvo, te autorica ovog rada smatra da ne bi bilo moguće započinjanje novih postupka koji su suprotni ovom zakonu, a da prethodno započete postupke treba provesti po zakonima koji su važili kad su oni započeti.

[58] Vidjeti npr. AP-2081/19 od 15.01.2020., AP-3292/19 od 12.01.2021. i AP-1939/20 od 08.09.2021.

[59] U BiH, za razliku od drugih zemalja regiona, Ustavom BiH nije propisana zabrana retroaktivnog dejstva zakona. Ipak, nije sporno da je u pravnoj tradiciji u BiH, sadržano načelo zabrane retroaktivnog dejstva zakona i
općih akata, i da se radi o općoj civilizacijskoj i ustavnopravnoj vrijednosti. Prema stajalištu Ustavnog suda BiH,
retroaktivna primjena propisa bi predstavljala narušavanje pravne sigurnosti kao elementa ustavnog principa
vladavine prava. Vidjeti AP-133/06 od 13. 7. 2007., tač. 34.

[60] Protiv retroaktivne primjene Baručija, A., Stjecanje prava vlasništva dosjelošću na nekretninama u državnom vlasništvu, *Domaća i strana sudska praksa*, Godina XIX, br. 92, april – maj – juni 2022, str. 46. U citiranom radu su istaknuti argumenti protiv retroaktivnog dejstva zabrane raspolaganja u odnosu na poljoprivredno zemljište, sa kojima se autorica ovog rada slaže.

Još bi ispravnije bilo govoriti o tome da prava koja su stečena prije stupanja ovog zakona na snagu jesu stečena i da im treba pružiti zaštitu. Sve drugo bi predstavljalo retroaktivnu primjenu zakona.

Odredbe Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljišnom fondu opštenarodne imovine i dodjeljivanju zemljišta privrednim organizacijama iz 1965. godine i Zakona o uknjiženju nekretnina u društvenoj svojini iz 1977. godine bivaju zaboravljene u aktuelnoj diskusiji oko pitanja državne imovine, potpuno ih je zanemario i Visoki predstavnik kada je 2022. godine zabranu raspolaganja protegnuo i na poljoprivredno zemljište, slijedeći odluku Ustavnog suda BiH 8/19 od 6. februara 2020. godine.

ZAKLJUČAK

U radu su analizirani pozitivni propisi koji uređuju vlasničke odnose na poljoprivrednom zemljištu. Osim što su ti propisi u pravilu doneseni na nivou entiteta i Brčko Distrikta BiH, što samo po sebi uzrokuje određene razlike, propisi unutar entiteta nisu međusobno usklađeni, i često zakonodavac donoseći jedan zakon zanemaruje rješenja drugog zakona. Ustavni sud BiH je višekratno donosio odluke vezane za pitanja raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u društvenom/državnom vlasništvu, ali ni te odluke nisu uvijek bile konsekventne, a Visoki predstavnik je 2005. godine donio Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom, te je privremeno očigledno postalo trajno, da bi 2022. godine proširio zabranu raspolaganja i na poljoprivredno zemljište u državnom vlasništvu, bez određenja da ta zabrana djeluje retroaktivno, ali se u praksi tako primjenjuje.

Stanje u pogledu reguliranja vlasničkog statusa poljoprivrednog zemljišta bi se moglo opisati kao kakofonija, odnosno nesklad i disharmonija, što nikako ne može za posljedicu imati pravnu sigurnost. Pri tome je potpuno zanemarena priroda imovinskih odnosa u socijalističkoj državi i njihova evolucija, a cilj je bio izvršiti njihovu transformaciju.

Samo poznavanje evolucije ovih odnosa i propisa donesenih u postupku tranzicije, koji je započeo još u bivšoj SFRJ, može dati odgovor kome danas pripada poljoprivredno zemljište koje je ranije bilo u društvenom/državnom vlasništvu. U radu je višekratno zauzet stav da od 1965. godine ovo zemljište pripada općinama ukoliko nije bilo dodijeljeno nekom drugom subjektu. Samo u slučaju ovih drugih subjekata koji su prolazili proces privatizacije se moglo postaviti pitanje da li su poljoprivredna zemljišta predmetom privatizacije, ili su neka na osnovu Zakona o prometu nepokretnosti SR BiH predmetom eventualne buduće restitucije i kao takva isključena iz procesa privatizacije. Opće pravilo da je historija učiteljica života je potpuno zanemarano sa vrlo negativnim posljedicama.

Pri tome, tridesetpet godina nakon što su započete reforme u bivšoj SFRJ, trideset godina nakon donošenja Dejtonskog ustava ni restitucija ni privatizacija poljoprivrednog zemljišta nije provedena u BiH.

U Brčko distriktu BiH se čini da je to pitanje riješeno prećutno na način da je Distrikt postao vlasnikom tog zemljišta, ali sa mogućnošću raspolaganja, što nakon 2022. godine više nije moguće. U Republici Srpskoj su propisi o restituciji bili doneseni, stavljeni van snage od strane Visokog predstavnika, te nakon što je ZSP RS poljoprivredno zemljište, čiji titular nije poznat, prvo alocirao općinama, u daljim zakonodavnim aktivnostima je ovo zemljište alocirao Republici Srpskoj, što je izazvalo reakciju Ustavnog suda BiH i OHR-a. Neovisno o tome svjedoci smo da to ne utječe na upis Republike Srpske kao vlasnika u javnim registrima nekretnina, što za sada ostaje bez sankcija. U oba ova dijela BiH je zanemarena zabrana koja je postojala u pravnom poretku SR BiH i koja je imala za cilj sačuvati poljoprivredno zemljište za restituciju *in natura*. Zabrana postoji još jedino u Federaciji BiH, ali se od 2022. godine preklapa sa zabranom Visokog predstavnika. Dvije zabrane imaju različit pravni osnov, različit cilj, štite različite pravne subjekte ali se ne čini da je to bilo problematizirano od strane onih koji donose političke odluke.

U Federaciji BiH su problemi svakako najveći, jer ako se obje zabrane poštuju, onda je poljoprivredno zemljište postalo u pravom smisli „dobro mrtve ruke“, potpuno izuzeto iz svih procesa.

U situaciji u kojoj je u fokusu zabrana raspolaganja, dok se ne odredi vlasnik poljoprivrdnog zemljišta u državnom vlasništvu, pri čemu je vlasnički status poljoprivrednog zemljišta u pravilu poznat, jedno drugo važno pitanje izmiče pažnji, a to je ko gazduje tim zemljištem, ko je za njega odgovoran, ko je obavezan primijeniti sve zakonom propisane mjere, a prije svega ko je obavezan obrađivati ga. Potpuno je jasno da je zaštita državne imovine ovdje krenula u pogrešnom pravcu. Poljoprivredno zemljište je od 1965. pripadalo općinama i one su ovom resursu „najbliže“. Trenutno neriješeno stanje vodi tome da ovim zemljištem, posebno u Federaciji BiH, nema ko da upravlja – država BiH po Ustavu BiH nema za to nadležnosti, nema odgovarajuće organe i kapacitete, a trenutna politička situacija je takva da ne postoje realni izgledi da će doći do proširenja nadležnosti i osnivanja ministarstva zaduženog za brigu o poljoprivrednom zemljištu. Politički akteri u Federaciji BiH postaju polako toga svjesni pa se zalažu za izuzetke od zabrane raspolaganja kako to ne bi ometalo infrastrukturna projekte. Različit tretman, vodi diskriminaciji. Pri tome se izražava bojazan da bi izuzeci od zabrane *ad hoc* mogli imati veoma negativne posljedice i nekada favorizirati strane investicije koje mogu biti ekološki upitne. Neka primjer bude sječa državne šume pod zabranom raspolaganja radi izgradnje rudnika u Kaknju, za koju je Visoki predstavnik dao mišljenje da nije protivna zabrani raspolaganja koju je sam nametnuo. Reakcija Ustavnog suda BiH je bila ispravna te je ovo smatrao protivnim zabranom raspolaganja[61]. Međutim zaustavljanje određenog investicijskog projekta za koji je data koncesija može voditi skupim arbitražnim sporovima. Gordijev čvor, na žalost, biva sve zamršeniji.

[61] U-3/24 od 11.07.2024.

LITERATURA

Babić/Hasić/Medić/Povlakić/Velić (2014) *Komentar Zakona o stvarnim pravima Federacije BiH*, Sarajevo: Privredna štampa.

Baručija, A., Stjecanje prava vlasništva dosjelošću na nekretninama u državnom vlasništvu, *Domaća i strana sudska praksa*, Godina XIX, br. 92, april – maj – juni 2022.

Krneta, S., Primjedbe povodom nacrta Zakona o premjeru i katastru nekretnina, *Advokatura BiH*, 33-36/83.

Kučeković, V., O koncepiji evidencije nekretnina u Hrvatskoj, *Naša zakonitost* 10-11/84.

Madl, F. (1998), 'Restoration of Property in the Central and Eastern European Countries', Basedow, J. *et al.* (Hrsg.) *Festschrift für Ulrich Drobnig zum siebzigsten Geburtstag*, Tübingen: Verlag Mohr Siebeck.

Mandić, D., O nekim razlozima nesklada zemljišno-knjižnog i stvarnog stanja na području svojinskih odnosa vezano za Nacrt zakona o premjeru i katastru nekretnina *Advokatura BiH*, 33-36/83.

Povlakić, M., Restitution of Nationalised or Collectivised Agricultural Lands and Forests – Bosnia and Herzegovina, Lost in Transition, *Journal of Agrigultural and Environmental Law*, Vol. XIX N° 37 (2024), Faculty of Law of the University Miskolc and Hungarian Association of Agricultural Law.

Povlakić, M. Transformacija prava na građevinskom zemljištu – Never-ending story?, *Zbornik radova sa XVII Međunarodnog savjetovanja „Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse"*, Mostar 14th – 16th June 2019.

Povlakić, M., Pravni status poljoprivrednog zemljišta u društvenom/državnom vlasništvu nakon donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom, *Domaća i strana sudska praksa*, Godina XV, broj 77, juli - septembar 2018.

Povlakić, M., Die neue Bedeutung des Grundbuchs im Transformationsprozess in Bosnien und Herzegowina in: Wudarski, A. (Hrsg.) (2016) *Das Grundbuch im Europa des 21. Jahrhunderts*, Berlin: Duncker & Humboldt.

Povlakić, M. (2009) *Transformacija stvarnog prava u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu.

Povlakić, M., Reforma zemljišnoknjižnog prava kao dio ukupne reforme građanskog prava, *Zbornik radova sa Međunarodnog savjetovanja »Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse*«, 1/2003.

Simonetti, P. (2009) *Prava na nekretninama*, Knjiga druga, Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci.

Simonetti P, (2007)„Pretvorba prava na nekretninama u društvenom vlasništvu", *Zbornik radova Peto međunarodno savjetovanje „Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse*, Mostar, 2007.

Simonetti, P., Denacionalizacija i pretvorba prava korištenja neizgrađenog građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, v. 18, br. 1, (1997)

Stanković, O., Orlić, M. (1989) *Stvarno pravo*, Četvrto izmenjeno i dopunjeno izdanje, Beograd: Savremena administracija.

Süß, R. (2025*), Erbrecht in Europa*, 5. Auflage, Bonn: Zerb Verlag.

(UNRESOLVED) OWNERSHIP RELATIONS OVER LAND IN BOSNIA AND HERZEGOVINA – PROBLEMS IN MANAGEMENT, PLANNING AND DEVELOPMENT OF THE AGRICULTURAL SECTOR AND SPATIAL PLANNING

Meliha Povlakić[1]
[1]*Faculty of Law University of Sarajevo*
m.povlakic@pfsa.unsa.ba

ABSTRACT

Agricultural land, as a natural resource and a good of general interest, should primarily serve its fundamental purpose, which is agricultural production; its owners are obliged to use it in a manner prescribed by law. This fundamental purpose is thwarted if the owner of the agricultural land is not determined.

The paper analyzes ownership relations concerning agricultural land, focusing on the ownership status of land that was confiscated from previous owners through various nationalization measures and allocated to other entities after World War II. The paper analyzes the positive regulations governing ownership relations on agricultural land.

These regulations are generally adopted at the level of the entities and the Brčko District of B&H, which in itself causes certain differences. Moreover, the regulations within the entities are not harmonized with each other, and lawmakers often disregard the provisions of one law when adopting another. The Constitutional Court of BiH has repeatedly issued decisions related to the disposal of agricultural land in social/state ownership, but these decisions have not always been consistent. In 2005, the High Representative enacted the Law on the Temporary Prohibition of Disposal of State Property, and what was meant to be temporary has clearly become permanent. In 2022, the prohibition was extended to include agricultural land in state ownership, without specifying that the ban should apply retroactively, although in practice it is applied that way.

The situation regarding the regulation of ownership status of agricultural land could be described as a cacophony, that is, a lack of harmony and coherence, which cannot result in legal certainty. The nature of property relations in a socialist state and their evolution has been completely ignored, even though the goal was to transform them. Only by understanding the evolution of these relations and the regulations adopted during the transition process, which began in the former SFRY, can we answer the question of who owns agricultural land that was previously in social/state ownership. The paper repeatedly takes the position that since 1965 this land has belonged to municipalities unless it was allocated to another entity. Only in the case of these other entities that underwent privatization could the question arise whether agricultural land was subject to privatization, or whether some parcels, based on the Law on Real Estate Transactions of Socialist Republik B&H (SR B&H), were intended for possible future restitution and thus excluded from privatization. The general rule that history is the teacher of life has been completely disregarded, with very negative consequences.

Furthermore, thirty-five years after reforms began in the former SFRY and thirty years after the adoption of the Dayton Constitution, neither restitution nor privatization of agricultural land has been implemented in BiH. In the Brčko District, it seems that the issue was tacitly resolved by making the District the owner of this land, with the possibility of disposal, which has not been possible since 2022. In the Republic Srpska, restitution regulations were adopted but later annulled by the High Representative. After the legislator in the Republic Srpska initially allocated agricultural land with unknown ownership to municipalities, subsequent legislative activities assigned this land to Republika Srpska, which triggered reactions from the Constitutional Court of B&H and the OHR.

Nevertheless, this does not prevent Republic Srpska from being registered as the owner in public property registers. In these two parts of B&H, the prohibition that existed in the legal system of SR B&H, aimed at preserving agricultural land for restitution *in natura*, has been ignored. This prohibition still exists only in the Federation of B&H, but since 2022 it overlaps with the ban imposed by the High Representative. The ban on disposing of nationalized agricultural land was established to protect the previous owner, while the ban declared by the OHR protects state property until criteria for its distribution among different levels of government are adopted. The two prohibitions have different legal bases, different purposes, and protect different legal subjects, yet this has not been questioned by political decision-makers. Problems are certainly greatest in the Federation of BiH because if both prohibitions are respected, agricultural land has truly become "dead hand property," completely excluded from all processes.

In a situation where the focus is on the prohibition of disposal until the owner of agricultural land in state ownership is determined, another important question escapes attention: who manages this land, who is responsible for it, who is obliged to apply all legally prescribed measures, and above all, who is obliged to cultivate it? It is clear that the protection of state property has taken the wrong direction. Agricultural land has belonged to municipalities since 1965, and they are "closest" to this resource. The current unresolved situation leads to the fact that, especially in the Federation of B&H, there is no one to manage this land—the state B&H, under its Constitution, has no jurisdiction, no appropriate bodies or capacities, and the current political situation offers no realistic prospects for expanding competencies or establishing a ministry responsible for agricultural land. Political actors in the Federation of B&H are slowly becoming aware of this and advocate for exceptions to the prohibition of disposal so as not to hinder infrastructure projects. Different treatment leads to discrimination. There is concern that *ad hoc* exceptions to the ban could have very negative consequences and sometimes favor foreign investments that may be environmentally questionable. One example is the felling of state-owned forest under the prohibition of disposal for the construction of a mine in Kakanj, for which the High Representative opined that it was not contrary to the prohibition he imposed. The reaction of the Constitutional Court of BiH was correct, as it considered this contrary to the prohibition of disposal. However, halting a certain investment project for which a concession has been granted can lead to costly arbitration disputes. Unfortunately, the Gordian knot is becoming ever more tangled.

Keywords: agricultural land, state property, disposal ban, restitution