

Službene novine Federacije BiH, broj 8/15

Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine, odlučujući o zahtjevu Predsjednika Federacije Bosne i Hercegovine za utvrđivanje ustavnosti člana 31. st. 2., 3. i 5. Zakona o eksproprijaciji, na osnovu člana IV.C.3.10. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, na sjednici Suda bez javne rasprave, održane dana 21.10.2014. godine, donio je

PRESUDU

Utvrđuje se da član 31. st. 2., 3. i 5. Zakona o eksproprijaciji ("Službene novine Federacije BiH", br. 70/07, 36/10 i 25/12) nije saglasan Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine.

Presudu objaviti u "Službenim novinama Federacije BiH".

Obrazloženje

1. Podnosilac zahtjeva i predmet zahtjeva

Predsjednik Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: podnosilac zahtjeva) dana 22.07.2014. godine Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ustavni sud Federacije) podnio je zahtjev za utvrđivanje usklađenosti člana 31. st. 2., 3. i 5. Zakona o eksproprijaciji (u daljem tekstu: osporenog dijela člana 31. Zakona) koji je donio Parlament Federacije Bosne i Hercegovine, sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

Sa zahtjevom za utvrđivanje ustavnosti podnio je i zahtjev za donošenje privremene mjere odlaganja primjene osporenog dijela člana 31. Zakona do donošenja odluke Ustavnog suda Federacije.

2. Stranke u postupku

U skladu sa članom 39. stav 1. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 6/95 i 37/03) stranke u ovom postupku su: Predsjednik Federacije Bosne i Hercegovine, kao podnosilac zahtjeva i Parlament Federacije Bosne i Hercegovine, tj. Predstavnički dom i Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, kao donosioci Zakona o eksproprijaciji.

3. Bitni navodi zahtjeva

Podnosilac u zahtjevu navodi da odredbe osporenog dijela člana 31. Zakona nisu u skladu sa odredbama dijela II.A.2.(1) c), d), g), j) i k) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, Univerzalne

deklaracije o pravima čovjeka, Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i sa Protokolima I. i XII.

Osporenim dijelom člana 31. Zakona, svojom cjelokupnošću i povezanošću, krše se direktno odredbe, kako Ustava Bosne i Hercegovine, tako i Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koja se u Bosni i Hercegovini direktno primjenjuje. Odredbe osporenog dijela člana 31. Zakona ne udovoljavaju sljedećim aspektima vladavine prava, kao što su: princip jednakosti pred zakonom; pravna sigurnost; zabrana arbitrarnosti, te zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Stavom 2. osporenog dijela člana 31. Zakona propisuje se vođenje upravnog postupka bez sudjelovanja vlasnika o čijem posjedu, kao bitnom elementu vlasništva se trenutno odlučuje. Postupak se odvija, doslovno, na relaciji Vlada Federacije Bosne i Hercegovine – korisnik eksproprijacije - nekretnina, kao predmet eksproprijacije. Vlasnik nekretnine ne postoji kao subjekt o čijim pravima se odlučuje. Vlasnik nekretnine se lišava posjeda kao najvažnijeg dijela njegovog vlasništva, što je suprotno samoj svrsi eksproprijacije, a rješenje o ulasku u posjed nekretnine, bez ikakvog prava na sudsku zaštitu, iziskuje i marginalizira postupak eksproprijacije, na koji način se marginalizira i sama zaštita vlasništva i izjednačava s konfiskacijom imovine. I tu nije kraj, jer zakonsko rješenje o predaji u posjed nekretnine ide i korak dalje, te se u stavu 5. osporenog dijela člana 31. Zakona propisuje zabrana vođenja upravnog spora. Takvo zakonsko rješenje ne udovoljava ni minimumu principa poštenog suđenja, jer kako je sročeno onemogućava vlasnicima nekretnina da ispituju legitimnost i zakonitost takvih rješenja. Stav 5. u vezi stava 2. osporenog dijela člana 31. Zakona kojim se isključuje mogućnost vođenja upravnog spora, grubo odstupa od ustaljenih standarda, ustanovljenih primjenom Evropske konvencije i prakse Evropskog suda za ljudska prava. Propisivanjem zabrane vođenja upravnog spora, narušava se sama bit prava na pravično suđenje, kao bitnog elementa principa poštenog suđenja, što za sobom automatski povlači nemogućnost sudske zaštite prava vlasništva o kojem se odlučuje rješenjem Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, kao i sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih upravnih akata. Na kraju, čemu se vlasnik nekretnine može nadati u postupku eksproprijacije, ako se Zakonom o eksproprijaciji dopušta Vladi Federacije Bosne i Hercegovine, da bez znanja i pitanja vlasnika daje pravo korisniku eksproprijacije da ulazi u tuđe vlasništvo i oduzima mu posjed. Nadalje, ovakvom zakonskom formulacijom se povređuje i pravo na djelotvoran pravni lijek i suspendira na, Zakonom o upravnim postupku propisano pravo žalbe, konačnosti i pravomoćnosti rješenja. Donošenjem vladinog rješenja o ulasku u posjed, prije odluke o žalbi protiv prvostepenog rješenja o eksproprijaciji, izvršava se nešto što zakonski nije ni izvršno. Na taj način se derogiraju zakonske odredbe o suspenzivnom učinku žalbe, čime se na direktan način krši pravo vlasnika na djelotvorno pravno sredstvo iz člana 13. Evropske konvencije, jer se prije odlučivanja o uloženom pravnom lijeku, faktično odlučilo o eksproprijaciji, donošenjem rješenja o ulasku u posjed vlasnika nekretnina. Ovakvim rješenjem su sva pravna sredstva koja stoje vlasniku nekretnine na raspolaganju postala bespredmetna i suvišna, jer promjena pravnog i faktičkog stanja na vlasništvu nepovratno su onemogućile vlasnike, bilo kakve zahtjeve u vezi zaštite njegovog vlasništva. Stoga, sve navedeno vodi ka potpunom uništavanju povjerenja vlasnika nekretnina u ustavni i pravni poredak Bosne i Hercegovine, jer odašilja poruku da vlast može učiniti sve kada to korisniku eksproprijacije treba. I što je najgore, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, donošenjem rješenja bez prava na žalbu ili sudsku zaštitu korisnika eksproprijacije stavlja u izuzetno povlašteni položaj. Istini za volju, u stavu 3. osporenog dijela člana 31. Zakona je propisano, da se prije donošenja rješenja o ulasku u posjed moraju osigurati dokazi o vrijednosti nekretnina koje se eksproprijiraju. Navedena odredba osporenog dijela člana 31. Zakona sama po sebi govori da je riječ o zakonom dopuštenoj diskreciji Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, koja opet, bez ikakvih zakonom propisanih elemenata, donosi odluku o tome ko će i kako osigurati te dokaze.

Zbog svega navedenog, predlaže da Ustavni sud Federacije donese presudu i utvrdi, da li su st. 2., 3. i 5. osporenog dijela člana 31. Zakona u svojoj ukupnosti, uslovljenosti i povezanosti u skladu sa odredbama Ustava Bosne i Hercegovine, Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, Univerzalne deklaracije o pravima čovjeka, Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i sa Protokolima I. i XII. Sa zahtjevom za utvrđivanje usklađenosti osporenih odredaba dijela člana 31. Zakona je podnio i zahtjev za donošenje privremene mjere odlaganjem primjene osporenih odredaba dijela člana 31. Zakona do donošenja odluke Suda, opravdavajući to činjenicom što donošenjem rješenja koja nemaju sudsku zaštitu i donose se bez sudjelovanja vlasnika nekretnina, grubo se krše prava vlasništva, poštenog suđenja i pravo na djelotvoran pravni lijek, a vlasnik nekretnine dovodi u neravnopravan položaj sa korisnicima eksproprijacije.

4. Bitni navodi odgovora na zahtjev

Ustavni sud Federacije, u skladu sa članom 16. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine, dana 01.09.2014. godine zatražio je od Predstavničkog doma i Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, da kao stranke u postupku, u roku od 30 dana od dana prijema dopisa, daju odgovor na navode zahtjeva. Odgovor na zahtjev podnosioca nije dat, iako su dopis Suda zaprimili 01.09.2014. godine.

5. Propisi relevantni za odlučivanje 5.1. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine

Član II.A.2.

"Federacija će osigurati primjenu najviše razine međunarodno priznatih prava i sloboda utvrđenih u dokumentima navedenim u Dodatku ovoga ustava. Posebno:

(1) Sva lica unutar teritorije Federacije uživaju sljedeća prava:

c) na jednakost pred zakonom;

d) na slobodu u pogledu diskriminacije na osnovu rase, boje kože, spola, jezika, vjere ili uvjerenja, političkih i drugih stavova, nacionalnog ili socijalnog porijekla;

g) na privatnost;

j) zaštitu porodice i djece;

k) na imovinu".

Član IV.C.10.

d) "Ustavni sud:

a) na zahtjev Predsjednika Federacije, Potpredsjednika Federacije, Premijera, zamjenika Premijera ili na zahtjev jedne trećine članova bilo kojega od domova Parlamenta Federacije, utvrđuje je li neki prijedlog zakona koji je usvojen u jednom domu Parlamenta ili pak prijedlog zakona koji je usvojen u oba doma, u skladu sa ovim ustavom".

5.2. Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama

Član 1. Protokol broj 1.

"Svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i općim principima međunarodnog prava. Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utječu na pravo države da primjenjuje takve zakone koje smatra potrebnim da bi nadzirala korištenje imovine u skladu sa općim interesima ili da bi osigurala naplatu poreza, doprinosa ili kazni".

5.3. Zakon o eksproprijaciji ("Službene novine Federacije BiH", br.: 70/07, 36/10 i 25/12)

Član 26.

"Korisnik eksproprijacije i vlasnik nekretnine mogu do pravomoćnosti rješenja iz člana 27. ovog Zakona sporazumno riješiti pitanje prijenosa prava vlasništva kao i naknade na određenoj nekretnini.

...

Sporazum ima snagu izvršne isprave".

Član 30.

"Protiv rješenja iz člana 27. ovoga Zakona dopuštena je žalba o kojoj odlučuje Federalna uprava".

Član 31.

1. "Korisnik eksproprijacije stiče pravo na posjed eksproprirane nekretnine danom pravomoćnosti rješenja o eksproprijaciji, ukoliko je do tada ranijem vlasniku isplatio naknadu za ekspropriranu nekretninu, odnosno predao u posjed drugu odgovarajuću nekretninu, a u protivnom danom isplate naknade, odnosno predajom u posjed druge odgovarajuće nekretnine ukoliko raniji vlasnik i korisnik nekretnine drugačije ne sporazumiju.

2. Iznimno Vlada može na zahtjev korisnika eksproprijacije, koji je iznio valjane razloge za potrebu hitnog stupanja u posjed nekretnina riješiti da mu se ta nekretnina preda u posjed i prije pravomoćnosti, odnosno konačnosti rješenja o eksproprijaciji, ako utvrdi da je to prijeko potrebno zbog hitnog slučaja ili da bi se otklonila znatna šteta.

3. Prije donošenja rješenja iz stava 2. ovoga člana moraju se osigurati dokazi o stanju i vrijednosti izvlaštenih nekretnina (nalaz i mišljenje vještaka).

4. Odredba stava 2. ovoga člana ne odnosi se na slučajeve kada je predmet eksproprijacije stambena ili poslovna zgrada, za koju korisnik eksproprijacije nije osigurao drugu odgovarajuću nekretninu.

5. Protiv rješenja iz stava 2. ovoga člana ne može se voditi upravni spor".

6. Činjenično stanje i stav Suda

Podnosilac u zahtjevu ističe da dijelovi osporenog člana 31. Zakona u svojoj ukupnosti i povezanosti krše Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima i Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, sa Protokolima I. i XII.

Ustavni sud Federacije, prvo je uzeo u razmatranje zahtjev podnosioca za donošenje privremene mjere, o kojem je odlučivao na sjednici Suda, održanoj dana 16.09.2014. godine, kada je odlučeno da se posebno ne raspravlja o donošenju privremene mjere, nego da se u najkraćem mogućem roku održi sjednica Suda na kojoj će se raspraviti o meritumu zahtjeva, prilikom koje, da se odluči i o prijedlogu za donošenje privremene mjere. Sjednica Suda je održana 21.09.2014. godine, na kojoj je raspravljao o meritumu zahtjeva i prijedlogu za donošenje privremene mjere. Zahtjev za donošenje privremene mjere Ustavni sud Federacije nije prihvatio jer je isti gotovo identičan zahtjevu za ocjenu ustavnosti, a o mogućnosti nastanka velike štete za Budžet Federacije Bosne i Hercegovine, zbog primjene zakona, nisu predloženi nikakvi dokazi.

Ustavni sud Federacije, prilikom razmatranja zahtjeva u ovoj pravnoj stvari, pošao je od svestrane analize, kako Zakona o eksproprijaciji, tako i dijela osporenog člana 31. Zakona, u duhu istaknutih primjedaba podnosioca zahtjeva. Ustavni sud Federacije konstatuje da je u članu 1. Zakona o eksproprijaciji propisano da se ovim zakonom uređuju uslovi, način i postupak eksproprijacije nekretnina potrebnih za izgradnju objekata od javnog interesa a da se eksproprijacija vrši na nekretninama koje su u vlasništvu fizičkih i pravnih lica. U članu 2. istog zakona propisano je, da je eksproprijacija oduzimanje ili ograničavanje prava vlasništva na nekretninama uz naknadu prema tržišnoj vrijednosti nekretnine, a u članu 3. je propisano da se nekretnina može eksproprijirati kada je to potrebno radi izgradnje prometne infrastrukture, gospodarskih, komunalnih, zdravstvenih, prosvjetnih i objekata kulture, obnove, uprave i drugih objekata od javnog interesa i kada se ocijeni da će se u novoj namjeni postići veća korist od one koja se postizala korištenjem te nekretnine na dosadašnji način. Dakle, u članu 1. navedenog zakona propisano je da se istim uređuju uslovi, način i postupak eksproprijacije, ali i svrha eksproprijacije koja je određena kao izgradnja objekata od javnog interesa, čime se naglašava opravdanost oduzimanja ili ograničavanja prava vlasništva na nekretninama. Međutim, kao i kod drugih materijalnih prava koja su zagarantovana općim principima međunarodnog prava, predviđena je mogućnost miješanja države i ograničavanja tih prava, pa čak i lišavanja prava na imovinu, ako je to u javnom interesu i pod uslovima propisanim zakonom i ako su ta ograničenja neophodna za demokratsko društvo. Međutim, mora postojati pravičan odnos proporcionalnosti između zahtjeva javnog interesa koji se želi postići i zaštite osnovnih prava pojedinca, na koga se, zbog javnog interesa ne smije prenijeti poseban i pretjeran teret. Zakoni moraju imati kvalitetu koja odgovara "općim principima međunarodnog prava" a na prvom mjestu, moraju biti dostupni građanima, precizni da omogućavaju građanima da odrede svoje postupke u skladu sa principima pravne države, što znači da sloboda odlučivanja, koja je zakonom dana izvršnoj vlasti ne smije biti neograničena, nego zakon mora i građanima osiguravati adekvatnu zaštitu protiv proizvoljnog miješanja države. U stavu 1. člana 31. Zakona o eksproprijaciji propisano je da korisnik eksproprijacije stječe pravo posjeda na eksproprijiranim nekretninama danom pravomoćnosti rješenja o eksproprijaciji, ukoliko je do tada ranijem vlasniku isplatio naknadu za eksproprijiranu nekretninu, odnosno predao u posjed drugu odgovarajuću nekretninu a u protivnom, danom isplate naknade, odnosno predajom u posjed druge odgovarajuće nekretnine, ukoliko se raniji vlasnik i korisnik nekretnine drugačije ne sporazumiju. U stavu 2. osporenog dijela člana 31. Zakona propisano je, da iznimno, vlada može na zahtjev korisnika eksproprijacije, koji je iznio valjane razloge za potrebu hitnog stupanja u posjed nekretnine, riješiti da mu se ta nekretnina preda u posjed prije pravomoćnosti, odnosno konačnog rješenja o eksproprijaciji, ako utvrdi da je to prijeko potrebno zbog hitnosti slučaja ili da se otkloni znatnija šteta. Ustavni sud Federacije zapaža da je ovakva formulacija stava 2. osporenog dijela člana 31. Zakona dana veoma neprecizno, što

daje mogućnost za široku primjenu proizvoljnosti u tumačenju pojmova kao što su "valjani razlozi za potrebu hitnog postupanja", "prijeko potrebno zbog hitnosti slučaja ili da bi se otklonila znatnija šteta". Ovakvom formulacijom navedenog stava osporenog dijela člana 31. Zakona korisnik eksproprijacije se stavlja u povlašteni položaj, dok je u potpunosti zanemaren položaj vlasnika nekretnine, na koga je stavljen preveliki teret zadovoljavanja principa javnog interesa, bez proporcionalnosti i koji u ovoj fazi postupka i ne učestvuje. Na ovaj način povređuje se princip jednakosti pred zakonom i vrši diskriminacija vlasnika nekretnina u odnosu na korisnika eksproprijacije, te povređuje princip prava na imovinu. Vlasniku nekretnine se onemogućava pristup sudu i pravično suđenje i nema mogućnosti da se upozna s razlozima za potrebu hitnog stupanja u posjed nekretnine, koje je u zahtjevu naveo korisnik eksproprijacije, a i kada dobije rješenje, po stavu 5. osporenog dijela člana 31. Zakona, ne može voditi upravni spor. U kontekstu razmatranja osporenog dijela člana 31. Zakona treba uzeti u obzir i član 26. ovog Zakona, kojim je propisano da korisnik eksproprijacije i vlasnik nekretnine mogu, do pravomoćnosti rješenja o eksproprijaciji, sporazumno riješiti pitanje prijenosa prava vlasništva, kao i pitanje naknade na nekretninama koje su predmet eksproprijacije. Međutim, odredbama osporenog dijela člana 31. Zakona, kojim se favorizira korisnik eksproprijacije, primjena odredaba ovoga člana bi u praksi mogla postati suvišna, jer je za korisnika eksproprijacije primjena stava 2. osporenog dijela člana 31. Zakona znatno povoljnija.

Iz svih navedenih razloga Ustavni sud Federacije utvrdio je da osporene odredbe dijela člana 31. Zakona nisu u saglasnosti sa članom II.A.2.(1) c), d) i k) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i Protokola broj 1. člana 1. uz Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.

U odnosu na druge povrede odredaba člana II.A.2.(1) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, na koje podnosilac zahtjeva ukazuje, Ustavni sud Federacije nije ni odlučivao iz razloga što je već utvrdio da odredbe osporenog dijela člana 31. Zakona nisu u saglasnosti sa članom II.A.2. (1) c), d) i k) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i Protokolom broj 1. član 1. uz Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Ovu presudu Ustavni sud Federacije donio je većinom glasova u sastavu: dr. sc. Kata Senjak, predsjednica Suda, Sead Bahtijarević, Vesna Budimir, Mirjana Čučković, Domin Malbašić, Aleksandra Martinović i prof. dr. Edin Muminović, sudije Suda.

Broj U-64/14
21. oktobra 2014. godine
Sarajevo

Predsjednica
Ustavnog suda Federacije
Bosne i Hercegovine
Dr. sc. Kata Senjak, s. r.