

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-10/22**, rješavajući zahtjev **šest delegata Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine**, na osnovu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) alineja b), člana 59. st. (1) i (2), člana 61. st. (2) i (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, broj 94/14), u sastavu:

Valerija Galić, predsjednica

Miodrag Simović, potpredsjednik

Mirsad Ćeman, potpredsjednik

Helen Keller, potpredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nussberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudija

na sjednici održanoj 22. septembra 2022. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Usvaja se zahtjev **šest delegata Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine**.

Utvrđuje se da Republika Srpska nema ustavnu nadležnost za reguliranje pravne materije koja je predmet Zakona o nepokretnoj imovini koja se koristi za funkcionisanje javne vlasti („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 29/22), jer je to, u skladu s članom I/1, članom III/3.b) i članom IV/4.e) Ustava Bosne i Hercegovine, nadležnost Bosne i Hercegovine.

U skladu sa članom 61. stav (2) Ustava Bosne i Hercegovine, stavlja se van pravne snage Zakon o nepokretnoj imovini koja se koristi za funkcionisanje javne vlasti („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 29/22).

U skladu sa članom 61. stav (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, Zakon o nepokretnoj imovini koja se koristi za funkcionisanje javne vlasti („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 29/22) prestaje važiti narednog dana od dana objavljivanja odluke Ustavnog suda u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“.

Odluku objaviti u “Službenom glasniku Bosne i Hercegovine”, “Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine”, “Službenom glasniku Republike Srpske” i u „Službenom glasniku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine“.

OBRAZLOŽENJE

I. Uvod

1. Bakir Izetbegović, Asim Sarajlić, Amir Fazlić, Munib Jusufović, Denis Bećirović i Zlatko Miletić, šest delegata Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnosioci zahtjeva), podnijeli su 13. aprila 2022. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu kompatibilnosti Zakona o nepokretnoj imovini koja se koristi za funkcionisanje javne vlasti („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 29/22; u daljnjem tekstu: sporni Zakon) sa članom I/1. Ustava Bosne i Hercegovine, III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, članom IV/4.e) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 2. Aneksa II Ustava Bosne i Hercegovine. Istovremeno su podnosioci zahtjeva zatražili da Ustavni sud donese privremenu mjeru, kojom bi zabranio primjenu spornog Zakona do donošenja konačne odluke o zahtjevu.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na osnovu člana 23 Pravila Ustavnog suda, od Narodne skupštine Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Narodna skupština RS) zatraženo je 18. aprila 2022. godine da dostavi odgovor za zahtjev.

3. Narodna skupština RS je dostavila odgovor 20. maja 2022. godine.

III. Činjenice

4. Narodna skupština RS je 10. februara 2022. godine usvojila sporni Zakon broj 02/1-021-122/22, čiji je sadržaj pobliže opisan u dijelu ove odluke – Relevantni propisi (tačka 20).

5. Vijeće za zaštitu vitalnog interesa Ustavnog suda Republike Srpske donijelo je Rješenje broj UV-1/22 od 23. marta (objavljeno u „Službenom glasniku RS“, broj 26/22 od 28. marta 2022. godine), kojim je odlučeno da nije prihvatljiv zahtjev Kluba delegata bošnjačkog naroda u Vijeću naroda Republike Srpske za utvrđivanje povrede vitalnog nacionalnog interesa bošnjačkog naroda zbog donošenja predmetnog Zakona.

6. Predsjednik Republike Srpske (Željka Cvijanović, s.r.) je 30. marta 2022. godine donijela Ukaz o proglašenju spornog Zakona. Taj ukaz je 5. aprila 2022. godine objavljen u „Službenom glasniku RS“, broj 29/22).

7. Visoki predstavnik je 12. aprila 2022. godine donio Nalog o obustavljanju primjene spornog Zakona broj 01/22 (objavljen u „Službenom glasniku BiH“, broj 22/22 od 15. aprila 2022. godine; Nalog sadrži tri člana). U članu 1. Naloga je navedeno da se primjena spornog Zakona ovim putem obustavlja do stupanja na snagu konačne odluke Ustavnog suda o spornom Zakonu. U članu 2. Naloga je navedeno da se on donosi na osnovu međunarodnog mandata visokog predstavnika i ne

donosi se supstituiranjem bilo kojeg domaćeg organa vlasti, te da će Nalog imati prvenstvo u odnosu na bilo koje nekonzistentne odredbe bilo kog zakona, propisa ili akta, bilo postojećeg, bilo budućeg. Također, u članu 2. Naloga je navedeno i da se on izravno primjenjuje i nije potrebna nijedna dodatna radnja radi osiguranja njegovog pravnog dejstva. Konačno, u članu 3. Naloga je istaknuto da on stupa na snagu odmah i objavljuje se na službenim internetskim stranicama Ureda visokog predstavnika, te da se odmah objavljuje u „Službenom glasniku BiH“.

IV. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

8. Podnosioci zahtjeva navode da je donošenje spornog Zakona u suprotnosti sa članom I/1, članom III/3.b), članom IV/4.e) i članom 2. Aneksa II Ustava Bosne i Hercegovine. S tim u vezi se navodi da je Narodna skupština, i pored jasnih zabrana da se pitanje „državne imovine“ rješava jednostrano i jasnog stava Ustavnog suda (iz odluka br. U-1/11, U-8/19 i U-9/19) da je to pitanje u isključivoj nadležnosti Bosne i Hercegovine, donijela sporni Zakon kojim je jednostrano riješeno pitanje dijela „državne imovine“. Dalje se navodi da je donošenje spornog Zakona u suprotnosti i sa važećim Zakonom o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 18/05 i 29/06, 85/06, 32/07, 41/07, 74/07, 99/07, 58/08), te dva entitetska zakona kojima se zabranjuje raspolaganje „državnom imovinom“ na području Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno Republike Srpske, ali i u suprotnosti sa nizom odluka Ustavnog suda prema kojima je pitanje „državne imovine“ (U-1/11, U-8/19, U-9/19, U-16/20 i U-4/21) u isključivoj nadležnosti države Bosne i Hercegovine i njenih organa. Zatim se ističe da se članom 3. spornog Zakona propisuje da je „imovina koja se smatra vlasništvom subjekata javne vlasti..., koju ti subjekti koriste za obavljanje njihove djelatnosti i funkcionisanje, po sili zakona svojina tih subjekata“. S obzirom da se prema odredbama spornog Zakona, „subjektima javne vlasti“ koji će postati nosioci prava svojine nad „državnom imovinom“ smatraju Republika Srpska, jedinice lokalne samouprave, javna preduzeća, javne ustanove i druge javne službe čiji je osnivač Republika Srpska, jasno je da se radi o velikom zahvatu radi sticanja prava svojine nad „državnom imovinom“. Ovako neustavno dodijeljeno pravo svojine na dijelovima „državne imovine“ entitetu Republika Srpska, kako to navode podnosioci zahtjeva, bilo bi osnova za daljnje definiranje raspolaganja i upravljanja ovom imovinom, što bi se propisalo posebnim zakonom.

9. Dalje, podnosioci zahtjeva ističu da se spornim Zakonom omogućuje da dio „državne imovine“, koja je vlasništvo Bosne i Hercegovine, bude pretvoren u entitetsku imovinu, odnosno u imovinu jedinice lokalne samouprave, javnih preduzeća, javnih ustanova i drugih javnih službi čiji

je osnivač Republika Srpska, što je suprotno članu I/1. Ustava Bosne i Hercegovine. Podnosioci se zatim pozivaju na član III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, pa ukazuju da Ustav Bosne i Hercegovine daje nadležnost državi Bosni i Hercegovini i njenim institucijama (ne entitetima ili nekim drugim administrativnim nivoima) da reguliraju pitanje „državne imovine“, kao što se to čini osporenim odredbama spornog Zakona. Također navode da odredbe spornog Zakona krše ujedno i član IV/4.e) Ustava Bosne i Hercegovine, kojim se Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine daje nadležnost u ostalim pitanjima koja su potrebna za provođenje dužnosti države.

10. Ukazujući da je „državna imovina“ pitanje u isključivoj nadležnosti države Bosne i Hercegovine i njenih organa, podnosioci zahtjeva, u dijelu naslovljenom kao „Bitne činjenice u vezi sa državnom imovinom u BiH“, ukazuju na Zakon o pretvorbi društvene svojine iz 1994. godine („Službeni list SR BiH“, broj 33/94), koji je i danas na snazi u skladu sa tačkom 2. Aneksa II na Ustav Bosne i Hercegovine (Kontinuitet propisa). Dalje se navodi i da je kontinuitet prava vlasništva nad imovinom Republike Bosne i Hercegovine, odnosno bivše Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine, potvrđen i presudom Suda Bosne i Hercegovine broj P-254/06 od 03. oktobra 2008. godine. Zatim se ističe da Sporazum o pitanjima sukcesije između Bosne i Hercegovine, Republike Hrvatske, Republike Makedonije, Republike Slovenije i Savezne Republike Jugoslavije (koji je odlukom Predsjedništva Bosne i Hercegovine ratificiran 28. novembra 2001. godine; „Službeni glasnik BiH“ - Međunarodni ugovori, broj 10/2001, u daljnjem tekstu: Sporazum o sukcesiji) pokazuje da je država Bosna i Hercegovina titular vlasništva nad nepokretnom imovinom bivše SFRJ, koja se nakon raspada bivše SFRJ nalazi na teritoriji Bosne i Hercegovine. Do istog zaključka je došao i Ustavni sud u odluci broj *U-1/11* (Odluka o dopustivosti i meritumu broj U-1/11 od 13. jula 2012. godine, dostupna na www.ustavnisud.ba). Dalje se navodi da je za razumijevanje pitanja državne imovine i prava njenog regulisanja značajno donošenje Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine i dva entitetska zakona kojima se zabranjuje raspolaganje državnom imovinom na području Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno Republike Srpske, koje je svojom odlukom proglasio Visoki predstavnik u Bosni i Hercegovini. Ovi zakoni su, kako se to navodi, još na snazi s obzirom da nije donesen zakon o državnoj imovini na nivou Bosne i Hercegovine.

11. U dijelu zahtjeva naslovljenom kao „Argumenti za ocjenu ustavnosti“, podnosioci zahtjeva naglašavaju da je spornim Zakonom oduzeto državi Bosni i Hercegovini pravo da izvršava svoje međunarodne obaveze propisane članom III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, u kontekstu Sporazuma o sukcesiji koji pokazuje da je država Bosna i Hercegovina titular vlasništva nad državnom imovinom. Potom se, u smislu člana VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine (konačnost i

obveznost odluka Ustavnog suda br. U-1/11; U-8/19; U-9/19; U-16/20 i U-4/21), ukazuje da je jasno i nedvosmisleno da entitet Republika Srpska nema nadležnost regulisanja statusa „državne imovine“. Pritom podnosioci zahtjeva ukazuju i na relevantne stavove/zaključke iz navedenih odluka Ustavnog suda (tač. 62. i 82. Odluke broj *U-1/11* i tačka 37. Odluke broj *U-10/16*).

12. S obzirom na navedeno, podnosioci zahtjeva predlažu da Ustavni sud usvoji njihov zahtjev, utvrdi da sporni Zakon nije u saglasnosti sa čl. I/1, III/3.b), IV/4.e) i VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, te da prestaje da važi od narednog dana od dana objavljivanja odluke Ustavnog suda u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, kao i da se odluka o zahtjevu objavi u drugim službenim glasilima u BiH.

b) Odgovor na zahtjev

13. U odgovoru na zahtjev (naslovljenom kao dio I Opšte napomene), Narodna skupština RS je ukazala da je regulisanje pitanja svojinskopravnih odnosa i imovine koja se nalazi na teritoriji entiteta, u konkretnom slučaju na teritoriji Republike Srpske, u nadležnosti entiteta i to bez obzira na svojstvo titulara prava svojine, jer je pravo svojine isto i jednako za sve. S tim u vezi je istaknuto da se imovina koja je u vlasništvu Republike Srpske, Federacije Bosne i Hercegovine ili nekog od kantona ne može knjižiti na Bosnu i Hercegovinu, jer za to ne postoji ustavni osnov. Dakle, kako je to navedeno, prema Ustavu Bosne i Hercegovine „državna imovina“ spada u nadležnost entiteta, a ne „zajedničkim institucijama“ na nivou Bosne i Hercegovine. Pritom je Narodna skupština RS ukazala i da, ukoliko bi i postojao pravni osnov da institucije na nivou Bosne i Hercegovine gazduju, imaju u posjedu ili vlasništvu „državnu imovinu“, taj osnov nužno se mora naći u delegiranju ovlašćenja nivou Bosne i Hercegovine, u skladu sa članom III/3. i III/5. Ustava Bosne i Hercegovine. Dakle, institucije Bosne i Hercegovine mogle bi kako je navedeno, eventualno, imati u vlasništvu imovinu koja se koristi prevashodno za funkcije i ovlašćenja koja Ustav izričito daje nivou Bosne i Hercegovine i to uz prethodnu saglasnost entiteta kao njenih državotvornih elemenata.

14. Zatim je navedeno da su, u skladu sa odredbama člana 2. Aneksa II uz Ustav Bosne i Hercegovine i članom I/1. Ustava Bosne i Hercegovine, na snazi ostali svi propisi koji su na teritoriji Bosne i Hercegovine bili na snazi u trenutku stupanja na snagu Ustava Bosne i Hercegovine, uključujući i propise koje je donosila Narodna skupština RS. U tom smislu je dalje navedeno da je Amandmanom XXXII na član 68. tačka 6. Ustava Republike Srpske propisano da Republika uređuje i obezbjeđuje svojinske i obligacione odnose i zaštitu svih oblika svojine, pravni položaj preduzeća i drugih organizacija, njihovih udruženja i komora, ekonomske odnose sa

inostranstvom koji nisu preneseni na institucije Bosne i Hercegovine, tržište i planiranje, dok je tačkom 8. navedenog člana propisano da Republika Srpska uređuje osnovne ciljeve i pravce privrednog, naučnog, tehnološkog, demografskog i socijalnog razvoja, razvoja poljoprivrede i sela, korišćenje prostora, politiku i mjere za usmjeravanje razvoja i robne rezerve. Osim toga je navedeno i da član 58. stav 1. Ustava Republike Srpske propisuje da se svojinska prava nad sredstvima u društvenoj svojini i uslovi pod kojima se ta sredstva prenose u druge oblike svojine uređuju zakonom. Dakle, navedene odredbe Ustava Republike Srpske, kako je to istakla Narodna skupština RS, su ustavni osnov za donošenje spornog zakona. Iz njih jasno proizlazi da Republika Srpska ima nadležnost za donošenje zakona o nepokretnoj imovini koja se koristi za funkcionisanje javne vlasti, odnosno ima nadležnost da reguliše sva pitanja koja su od značaja za imovinska, odnosno svojinska prava, a prije svega pitanja u vezi sa „državnom imovinom“. Stoga navode da sporni Zakon nije u suprotnosti ni sa Ustavom Republike Srpske, a naročito ne sa Ustavom Bosne i Hercegovine.

15. U dijelu odgovora na zahtjev naslovljenom kao „II Glavno razmatranje“, Narodna skupština RS je istakla između ostalog da se svojinskopravni odnosi regulišu zakonom i da zakonska rješenja koja se tiču prava svojine jednako vrijede za sve subjekte prava, bili oni privatnopravnog ili javnopravnog karaktera. Činjenica da je vlasnik stvari grad ili opština, odnosno javno preduzeće ili fizičko lice, ne utiče na obim i sadržaj prava svojine. Prema tome, istaknuto je da onaj ko ima nadležnost da uređuje svojinskopravne odnose ne može biti proglašen nenadležnim zato što se u odnosu na neke stvari kao titular prava svojine može pojaviti javnopravni subjekt. Sa druge strane je navedeno da u Ustavu Bosne i Hercegovine ne postoji kategorija „državna imovina“, jer sva imovina koja nije u vlasništvu fizičkih i pravnih lica pripada entitetima. Konačnu potvrdu ove tvrdnje, kako je to navedeno, nalaze u činjenici da je proces privatizacije proveden upravo na način da je svaki od entiteta izvršio privatizaciju – prodao državni kapital u privrednim društvima koja su se nalazila na njihovoj teritoriji, čime je prihvaćen i implementiran teritorijalni princip. Hipotetički, ako su navodi podnosioca zahtjeva tačni i utemeljeni, onda se dovodi u pitanje, pored ostalog, i proces privatizacije državnog kapitala u privrednim društvima, privatizacija stanova u državnoj svojini, dodjela koncesija, javno-privatna partnerstva, upravljanje prirodnim resursima i tome slično.

16. Što se tiče prava države Bosne i Hercegovine, koja ističu podnosioci zahtjeva, ta prava kako je to navedeno Bosna i Hercegovina na osnovu člana I/1. Ustava Bosne i Hercegovine može imati samo u kontekstu međunarodnopravnog subjektiviteta. Zapravo, država jedino u međunarodnom pravu i može imati prava u ovom kontekstu kako to podnosioci zahtjeva navode, jer je u međunarodnom pravu riječ o odnosima između država i međunarodnih organizacija. Narodna

skupština RS je istakla da u unutrašnjem pravu država Bosna i Hercegovina može imati samo nadležnosti, nikako prava, jer u unutrašnjem pravu nastupa sa pozicije vlasti (*ius imperii*), a ova pitanja nisu regulisana nekim konkretnim članom Ustava Bosne i Hercegovine. Drugim riječima, odredba člana I/1. Ustava Bosne i Hercegovine definiše kontinuitet Bosne i Hercegovine u odnosima sa drugim državama, međunarodnim organizacijama i u pogledu zaključenih međunarodnih ugovora, čime je eksplicitno potvrđeno da kontinuitet u unutrašnjem pravu ne postoji. Također, ovom odredbom ni na koji način nije regulisano unutrašnje uređenje državne organizacije, a posebno ne pitanje „državne imovine“. U prilog navedenom je ukazano i da zakoni koje je donijela Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, potvrđuju shvatanje da „državna imovina“ pripada entitetima. Tako je, kako navode, odlukom Visokog predstavnika iz 1998. godine donesen Okvirni zakon o privatizaciji preduzeća i banaka u Bosni i Hercegovini, a 19. jula 1999. godine Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine usvojila je isti okvirni zakon. Navedeni zakon, kako je to istaknuto, priznaje da su entiteti vlasnici „državne imovine“ i da imaju potpunu nadležnost za regulisanje pitanja u vezi sa „državnom imovinom“. Također je ukazano da je Ustavni sud odlukom u predmetu broj *U-19/06* od 3. marta 2007. godine podržao ustavnost odredaba navedenog zakona o privatizaciji.

17. Zatim je navedeno i da je poznato da je Savjet ministara Bosne i Hercegovine još 2005. godine donio Odluku o osnivanju Komisije za državnu imovinu, koja je imala zadatak da utvrdi kriterijume za podjelu „državne imovine“ između različitih nivoa vlasti, ali da ta Komisija nikada nije postigla saglasnost o ovim pitanjima. Neriješeni status „državne imovine“ uslovio je propisivanje zabrane raspolaganja tom imovinom. S tim u vezi je Narodna skupština RS istakla da je Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu bez ikakvog pravnog ovlašćenja, Odlukom kojom se proglašava Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Federacije Bosne i Hercegovine, 21. marta 2005. godine i Odlukom kojom se proglašava Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Republike Srpske, 21. marta 2005. godine, zabranio Bosni i Hercegovini i entitetima daljnje raspolaganje određenim kategorijama „državne imovine“. I ove odluke, očigledno, govore da Visoki predstavnik priznaje da je „državna imovina“ povjerena entitetima. Pored toga, u navedenim odlukama o zabrani raspolaganja „državnom imovinom“ ne tvrdi se da je nivo Bosne i Hercegovine sam po sebi titular „državne imovine“ koja se nalazi na teritoriji entiteta, niti se njima određuje titular.

18. Osim toga, navedeno je da podnosioci zahtjeva pogrešno tumače odredbu člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, stavljajući je u neposrednu korelaciju sa Sporazumom o sukcesiji. U tom smislu je navedeno da navedeni Sporazum može odrediti samo odnos Bosne i Hercegovine sa

drugim državama sukcesorima u pogledu imovine, a ni na koji način ne može definisati pravo ili nadležnost Bosne i Hercegovine u unutrašnjem pravnom poretku. Isto tako je navedeno i da je pogrešna tvrdnja podnosioca zahtjeva da je „na ovaj način državi Bosni i Hercegovini oduzeto pravo da izvršava svoje međunarodne obaveze propisane članom III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine“, jer ovaj član to ne propisuje. Ukazano je da pored toga što navedeni član Ustava Bosne i Hercegovine ne definiše navedeno pitanje, još je veći problem predstavlja to što države u međunarodnom pravu ne mogu imati „prava za izvršavanje svojih obaveza“, već samo (djelatnu) sposobnost ili kapacitet. Također je navedeno i da je tvrdnja podnosioca zahtjeva, da je pitanje „državne imovine“ jedno od ostalih pitanja za koja je nadležna Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine i da ono potpada pod isključive nadležnosti Bosne i Hercegovine *contradictio in adiecto*, a zatim i čisti proizvoljni konstrukt. Stoga je navedeno da je Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine nadležna samo za pitanja koja su potrebna za provođenje dužnosti koje su joj izričito date članom III/1. Ustava Bosne i Hercegovine i nikako za ostala pitanja.

V. Relevantni propisi

19. **Ustav Bosne i Hercegovine** u relevantnom dijelu glasi:

Član I/1.

Bosna i Hercegovina

1. Kontinuitet

Republika Bosna i Hercegovina, čije je zvanično ime od sada «Bosna i Hercegovina», nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država, sa unutrašnjom strukturom modificiranom ovim Ustavom, i sa postojećim međunarodno priznatim granicama. [...]

Član III/3.a) i b)

3. Pravni poredak i nadležnosti institucija

a) Sve vladine funkcije i ovlaštenja, koja nisu ovim Ustavom izričito povjerena institucijama Bosne i Hercegovine, pripadaju entitetima.

b) Entiteti i sve njihove administrativne jedinice će se u potpunosti pridržavati ovog Ustava, kojim se stavljaju van snage zakonske odredbe Bosne i Hercegovine i ustavne i zakonske odredbe entiteta koje mu nisu saglasne, kao i odluka institucija Bosne i Hercegovine. Opšta načela međunarodnog prava su sastavni dio pravnog poretka Bosne i Hercegovine i entiteta.

*Član IV/4.e)**Parlamentarna skupština**4. Ovlaštenja*

Parlamentarna skupština je nadležna za:

e) Ostala pitanja koja su potrebna da se provedu njene dužnosti, ili koja su joj dodijeljena zajedničkim sporazumom entiteta.

20. **Zakon o nepokretnoj imovini koja se koristi za funkcionisanje javne vlasti** („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 29/22) glasi:

Član 1.

Ovim zakonom reguliše se svojina na nepokretnoj imovini koja služi kao sredstvo vršenja i sprovođenja javne vlasti, a koju koriste subjekti koji vrše tu vlast od potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma.

Član 2.

Subjekti javne vlasti su Republika Srpska, jedinice lokalne samouprave, javna preduzeća, javne ustanove i druge javne službe čiji je osnivač Republika Srpska, odnosno jedinica lokalne samouprave (u daljem tekstu: subjekti javne vlasti).

Član 3.

Nepokretna imovina koja se smatra vlasništvom subjekata javne vlasti iz člana 2. ovog zakona, koju ti subjekti koriste za obavljanje njihove djelatnosti i funkcionisanje, po sili zakona svojina je tih subjekata.

Član 4.

Nepokretna imovina iz člana 3. ovog zakona, kao i upravljanje i raspolaganje tom imovinom od subjekata javne vlasti, utvrđuje se u skladu sa posebnim zakonom.

Član 5.

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u “Službenom glasniku Republike Srpske”.

VI. Dopustivost

21. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva, Ustavni sud je pošao od odredaba čl. IV/1. i VI/3.a) Ustava Bosne Hercegovine.

22. Član IV/1. Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

Dom naroda se sastoji od 15 delegata [...]

23. Član VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine glasi:

Ustavni sud će podržavati ovaj Ustav.

a) Ustavni sud je jedini nadležan da odlučuje o bilo kojem sporu koji se javlja po ovom Ustavu između dva entiteta, ili između Bosne i Hercegovine i jednog ili oba entiteta, te između institucija Bosne i Hercegovine, uključujući ali ne ograničavajući se na to pitanje:

-Da li je odluka entiteta da uspostavi poseban paralelan odnos sa susjednom državom u skladu sa ovim Ustavom, uključujući i odredbe koje se odnose na suverenitet i teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine.

- Da li je bilo koja odredba ustava ili zakona jednog entiteta u skladu sa ovim Ustavom.

Sporove može pokrenuti član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući, ili njegov zamjenik, bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine; jedna četvrtina članova/delegata bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine, ili jedna četvrtina članova bilo kojeg doma zakonodavnog organa jednog entiteta.

24. Imajući u vidu odredbe čl. IV/1. i VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud prije svega konstatira da je sporni zahtjev podnio ovlaštenu subjekt. Naime, Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine sastoji se od 15 delegata, pa šest članova, koliko je podnijelo zahtjev, čine najmanje jednu četvrtinu od ukupnog broja članova u smislu člana VI/3.a) stav 2. Ustava Bosne i Hercegovine.

25. Imajući u vidu odredbe člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je utvrdio da je predmetni zahtjev dopustiv, zato što ga je podnio ovlaštenu subjekt, i da ne postoji nijedan formalni razlog iz člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda zbog kojeg zahtjev nije dopustiv.

VII. Meritum

26. Podnosioci zahtjeva smatraju da Narodna skupština „nema pravi osnov“ da donese sporni Zakon, kao i da taj zakonon nije saglasan sa čl. I/1, III/3.b) i IV/4.e) i Ustava Bosne i Hercegovine i članom 2. Aneksa II Ustava Bosne i Hercegovine.

27. Ustavni sud ukazuje da iz sadržaja spornog Zakona proizlazi da je njime obuhvaćena sva nepokretna imovina koju koriste subjekti javne vlasti Republike Srpske navedeni u članu 2. spornog Zakona. Iz navedenog proizlazi da se sporni Zakon odnosi isključivo na postojeću nepokretnu imovinu, koja se trenutno koristi za obavljanje djelatnosti i funkcionisanje navedenih subjekata javne vlasti Republike Srpske. Pritom, sporni Zakon propisuje i da se takva nepokretna imovina po sili zakona smatra svojinom navedenih subjekata (član 3).

28. Sporni Zakon se implicitno odnosi na nepokretnosti koje su „državna imovina“ bivše SFRJ ili SR BiH. O tome nije bilo spora između podnosioca zahtjeva i Narodne skupštine. U odgovoru na zahtjev, Narodna skupština nije osporila navode da se spornim Zakonom propisuje pravo svojine na nepokretnostima koje su „državna imovina“ bivše SFRJ ili SR BiH. Narodna skupština RS, kao donosilac spornog Zakona i njegov autentični tumač, u odgovoru na zahtjev (tač. 13-18. ove Odluke) afirmativno ukazuje da se sporni Zakon zaista odnosi na „državnu imovinu“. Ustavni sud zapaža da se osnovno nesuglasje između podnosilaca zahtjeva i Narodne skupštine RS odnosi na pitanje ima li ili nema Republika Srpska ovlaštenje da samostalno propisima reguliše pravna pitanja u vezi sa cjelokupnom „državnom imovinom“.

29. Ustavni sud podsjeća da je u svojoj dosadašnjoj praksi u više navrata raspravljao o pitanju ovlaštenja entitetâ, odnosno države Bosne i Hercegovine da raspolažu „državnom imovinom“ u kontekstu ustavne raspodjele nadležnosti (vidi Odluke o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda u predmetima br. *U-1/11* od 13. jula 2012. godine, *U-8/19* od 6. februara 2020. godine, *U-9/19* od 6. februara 2020. godine i *U-4/21* od 27. septembra 2021. godine; dostupne na www.ustavnisud.ba).

30. Tako je Ustavni sud u odluci broj *U-1/11* ispitivao da li je Republika Srpska imala ustavnu nadležnost da donese Zakon o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji Republike Srpske i pod zabranom je raspolaganja. U toj odluci Ustavni sud je objasnio šta se podrazumijeva pod pojmom „državna imovina“. U tački 62. te Odluke je navedeno: „Državna imovina, iako je to oblik vlasništva koji je po svojoj strukturi sličan građanskopravnom privatnom vlasništvu, predstavlja poseban pravni koncept, te, iz toga razloga, uživa poseban status. Državna imovina je karakteristična po javnopravnoj prirodi odnosa subjekata i korištenja te imovine, kao i njezinoga titulara. Ona 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' (morska voda i

morsko dno, riječna voda i riječna korita, jezera, planine i druga prirodna bogatstva, javna saobraćajna mreža, saobraćajna infrastruktura, itd.). Ono, po svojoj prirodi, prioritarno služi svim ljudima u državi. Kao takvo, 'javno dobro' može biti izuzeto iz pravnog prometa (*res extra commercium*) zbog svoga značaja, jer je to jedini način da bude sačuvano i zaštićeno“.

31. Osim toga, u tački 77. navedene odluke Ustavni sud je naglasio da je predmet reguliranja u tom predmetu bila „nepokretna imovina koja je pripala Bosni i Hercegovini na osnovu međunarodnog Sporazuma o pitanjima sukcesije“ i „nepokretna imovina na kojoj je pravo raspolaganja i upravljanja imala bivša SRBiH“. U nastavku obrazloženja Ustavni sud je dodatno pojasnio da se pod pojmom „državne imovine“ ne odnosi samo nekretnine u smislu zgrada i ostalog, te je dalje naglasio: „Ustavni sud ponavlja kako državna imovina ima poseban status. Ona 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, 'državna imovina' može obuhvatiti javno dobro, koje po svojoj prirodi prioritarno služi svim ljudima u državi (tekuća voda, zaštita klimatskih uvjeta života, zaštita drugih prirodnih resursa, kao što su šume, nužna državna infrastrukturna mreža u smislu Aneksa 9 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini itd.). Takva imovina predstavlja odraz državnosti, njenog suvereniteta i teritorijalnog integriteta BiH. Također, ne može se zanemariti interes Bosne i Hercegovine da zadrži 'javno dobro', kao dio 'državne imovine' koje služi svim građanima Bosne i Hercegovine, koje nije nužno da bi se djelotvorno izvršavala specifična nadležnost određenog administrativno-teritorijalnog nivoa u državi. Osim toga, ova imovina može služiti i kao 'drugi način finansiranja troškova potrebnih za izvršavanje nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine' u smislu člana IV/4.b) u vezi s članom VIII/3. Ustava Bosne i Hercegovine.“ (U-1/11, tačka 82.).

32. U konkretnom slučaju, spornim Zakonom se implicitno regulira pitanje svojine na nepokretnostima koje su „državna svojina“ bivše SFRJ ili SR BiH. Članom 3. spornog Zakona je propisano da je nepokretna imovina, koja se smatra vlasništvom subjekata javne vlasti iz člana 2. spornog Zakona, po sili zakona svojina tih subjekata. Spornim Zakonom uspostavljen je pravni osnov da se sva nepokretna „državna imovina“ pravno evidentira kao imovina Republike Srpske, kao i da se pravo svojine na nepokretnostima koje su „državna imovina“ bivših SFRJ i SR BiH prenese na Republiku Srpsku i ostale subjekte javnih vlasti navedene u članu 2. spornog Zakona. Ustavni sud smatra da je ovo suprotno citiranoj praksi Ustavnog suda, prvenstveno odluci U-1/11, u kojoj je Ustavni sud utvrdio povredu Ustava Bosne i Hercegovine, zbog zakona koji je donijela Narodna skupština a koji je po svojoj suštini isti kao i sporni Zakon. U navedenoj odluci zaključeno je: „...Ustavni sud zaključuje da je Republika Srpska donijela sporni zakon protivno članu I/1.

Ustava BiH i članu III/3.b) Ustava BiH, koji izražava princip ustavnosti, kao i članu IV/4.e) Ustava BiH, koji dodjeljuje Parlamentarnoj skupštini nadležnost u ostalim pitanjima koja su potrebna za provođenje dužnosti države, jer se radi o isključivoj nadležnosti BiH da regulira pitanja imovine iz člana 2. spornog zakona. Iz ovih razloga, pobijani zakon je protuustavan. Cjelokupan zakon ne može ostati na pravnoj snazi.“ (vidi tačku 81. citirane odluke).

33. Ustavni sud također ukazuje da su svi prigovori Narodne skupštine suštinski isti kao u ranijim predmetima u kojim je Ustavni sud odlučivao o pitanjima „državne svojine“. Te prigovore i navode Ustavni sud je razmotrio u odlukama koje je donio, zbog čega smatra da nema potrebe da ih ponavljati (vidi Odluke o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda u predmetima br. *U-1/11* od 13. jula 2012. godine, *U-8/19* od 6. februara 2020. godine, *U-9/19* od 6. februara 2020. godine i *U-4/21* od 27. septembra 2021. godine; dostupne na www.ustavnisud.ba). Jedino na šta Ustavni sud želi ponovno ukazati je Okvirni zakon o privatizaciji preduzeća i banaka u Bosni i Hercegovini, na koji se poziva Narodna skupština u odgovoru na zahtjev. U vezi s tim zakonom, Ustavni sud naglašava da je na nivou države donesena odluka (zakon), kojom se entitetima dozvoljava da vrše privatizaciju državnih preduzeća i banaka koje se nalaze na njihovoj teritoriji. U navedenoj praksi, Ustavni sud je kontinuirano isticao da se pitanje „državne imovine“ mora riješiti na državnom nivou. U odlukama Ustavnog suda nikada nije rečeno kako bi pitanje državne imovine trebalo biti riješeno, već je naglasak isključivo na tome da se ovo pitanje ima riješiti na državnom nivou. Činjenica da zakon o „državnoj imovini“ još nije donesen, ne znači da entiteti mogu svojim zakonima regulirati to pitanje.

34. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud zaključuje da je Narodna skupština donijela sporni Zakon protivno članu I/1. Ustava Bosne i Hercegovine i članu III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, kao i članu IV/4.e) Ustava Bosne i Hercegovine, koji dodjeljuje Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine nadležnost u ostalim pitanjima koja su potrebna za provođenje dužnosti države, jer se radi o isključivoj nadležnosti Bosne i Hercegovine da regulira pitanja imovine iz spornog Zakona. Iz ovih razloga, sporni Zakon je protuustavan. Cjelokupan sporni Zakon ne može ostati na pravnoj snazi.

35. Na kraju, Ustavni sud ponavlja svoj stav iz ranijih odluka: „...Ustavni sud je svjestan činjenice da je ovo pitanje država pokušala riješiti Odlukom Vijeća ministara BiH iz decembra 2004. godine o formiranju Komisije za državnu imovinu, koja bi trebala izraditi kriterije za utvrđivanje pitanja koja imovina je u vlasništvu države, koja u vlasništvu entiteta i Brčko distrikta, te koja je trebala pripremiti put ka zakonodavstvu na državnom i nižem administrativno-teritorijalnom nivou o pravima vlasništva, upravljanja i drugim pitanjima povezanim s državnom

imovinom. Visoki predstavnik je donio adekvatne zakone o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom, kako bi potpomogao taj proces. Ovo je pozitivan korak, jer se instalira stručno tijelo države, u kojem i entiteti i Brčko distrikt mogu artikulirati svoj očigledan interes. Međutim, ovo pitanje nije riješeno, ne od dana formiranja navedene Komisije, već još od dana stupanja na snagu Ustava BiH, tj. 14. decembra 1995. godine. Stoga, postoji istinska nužnost, a i pozitivna obaveza, da BiH ovo pitanje riješi što je prije moguće“ (*op. cit. U 1/11*, tačka 84. i *U-4/21*, tačka 46.).

Ostali navodi

36. Budući da je utvrdio da sporni Zakon nije donesen u skladu sa čl. I/1, III/3.b) i IV/4.e) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud smatra da nije neophodno posebno razmatrati navod iz zahtjeva o kršenju člana 2. Aneksa II Ustava Bosne i Hercegovine.

VIII. Zaključak

37. Ustavni sud zaključuje kako je Republika Srpska donijela sporni Zakon protivno čl. I/1, III/3.b) i IV/4.e) Ustava Bosne i Hercegovine, jer se radi o isključivoj nadležnosti Bosne i Hercegovine u reguliranju pitanja nepokretne „državne imovine“ iz spornog Zakona. Iz ovih razloga, sporni zakon je u cijelosti protuustavan.

38. Na osnovu člana 59. st. (1) i (2) i člana 61. st. (2) i (3) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

39. S obzirom na odluku u ovom predmetu Ustavni sud neće posebno razmatrati prijedlog za donošenje privremene mjere.

40. Na osnovu člana 43. stav (1) Pravila Ustava, potpredsjednik Ustavnog suda Miodrag Simović je dao izjavu o neslaganju.

41. Prema članu VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.