

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-5/23**, rješavajući zahtjev **Denisa Bećirovića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, i drugih**, za donošenje privremene mjere, na osnovu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) tačka e) i člana 64. st. (1) i (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik BiH“ broj 94/14), u sastavu:

Valerija Galić, predsjednica

Mirsad Ćeman, potpredsjednik

Zlatko M. Knežević, potpredsjednik

Helen Keller, potpredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudija

na sjednici održanoj 2. marta 2023. godine donio je

## **ODLUKU O PRIVREMENOJ MJERI**

Usvajaju se zahtjevi **Denisa Bećirovića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, Željka Komšića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, 11 delegata Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i pet delegata Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine** za donošenje privremene mjere.

Privremeno se stavlja van pravne snage **Zakon o nepokretnoj imovini koja se koristi za funkcioniranje javne vlasti** („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 16/23).

Ova odluka stupa na snagu odmah i proizvodi pravno djelovanje do donošenja konačne odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o podnesenim zahtjevima.

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

### **Obrazloženje**

1. Denis Bećirović, član Predsjedništva Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva), podnio je 22. februara 2023. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona o nepokretnoj imovini koja se koristi za funkcioniranje javne vlasti („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 16/23; u daljnjem tekstu: osporeni zakon). Također, podnosilac zahtjeva je 28. februara 2023. godine, dakle na dan kada je osporeni zakon stupio na snagu, dostavio podnesak u kojem je naveo da „opreza radi, a s ciljem

osiguranja dopustivosti zahtjeva“ obavještava Ustavni sud da u cijelosti ostaje pri podnesenom zahtjevu i prijedlogu za donošenje privremene mjere.

2. Osim toga, Ustavni sud je 28. februara 2023. godine primio još tri zahtjeva za ocjenu ustavnosti istog zakona u kojima su također postavljeni i zahtjevi za donošenje privremene mjere. Zahtjeve su podnijeli Željko Komšić, član Predsjedništva Bosne i Hercegovine (zaveden pod brojem U-6/23), 11 poslanika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (zaveden pod brojem U-7/23) i pet delegata Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (zaveden pod brojem U-8/23; svi zajedno u daljnjem tekstu: podnosioci zahtjeva).

3. Svi podnosioci zahtjeva su, na osnovu člana 64. Pravila Ustavnog suda, podnijeli i zahtjeve za donošenje privremene mjere kojom bi Ustavni sud privremeno stavio van pravne snage osporeni zakon do donošenja konačne odluke Ustavnog suda.

### **Spajanje predmeta**

4. S obzirom na to da se navedeni zahtjevi zasnivaju na istim ili sličnim tvrdnjama o neustavnosti osporenog zakona i da se traži donošenje iste privremene mjere, Ustavni sud je, u skladu sa članom 32. stav (1) Pravila Ustavnog suda, donio odluku o spajanju navedenih zahtjeva u kojima će voditi jedan postupak i donijeti jednu odluku pod brojem U-5/23.

### **Relevantne činjenice**

5. Narodna skupština Republike Srpske je na petoj posebnoj sjednici od 28. decembra 2022. godine donijela osporeni zakon.

6. Vijeće za zaštitu vitalnog interesa Ustavnog suda Republike Srpske je donijelo Rješenje broj UV-1/23 od 9. februara 2023. godine kojim je utvrđeno da nije prihvatljiv zahtjev Kluba delegata bošnjačkog naroda u Vijeću naroda Republike Srpske za utvrđivanje povrede vitalnog nacionalnog interesa bošnjačkog naroda u osporenom zakonu. Navedeno rješenje je objavljeno u „Službenom glasniku Republike Srpske“ broj 14/23 od 15. februara 2023. godine.

7. Predsjednik Republike Srpske je 16. februara 2023. godine donio Ukaz broj 01-020-832/23 o proglašenju osporenog zakona. Taj ukaz je 20. februara 2023. godine objavljen u „Službenom glasniku Republike Srpske“ broj 16/23.

### **Navodi iz zahtjeva**

8. Podnosioci zahtjeva smatraju da je osporeni zakon suprotan odredbama čl. I/2, III/3.b), IV/4.a) i e) i VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine i člana 2. Aneksa II Ustava Bosne i Hercegovine. Ukazuje se da je osporeni zakon formom i sadržajem istovjetan ranijem Zakonu o nepokretnoj

imovini koja se koristi za funkcioniranje javne vlasti („Službeni glasnik RS“ broj 29/22), koji je Ustavni sud proglasio neustavnim Odlukom o dopustivosti i meritumu broj U-10/22 od 22. septembra 2022. godine. U vezi s tim, između ostalog, oni navode da Republika Srpska nema ustavnu nadležnost za uređenje pravne materije koja je predmet osporenog zakona, te da on predstavlja nastavak neustavnog raspolaganja državnom imovinom na području tog entiteta. Također se navodi da se osporenim zakonom „ozakonjuje“ dosadašnje nezakonito djelovanje navedenog entiteta u odnosu na državnu imovinu. Pri tome, podnosioci zahtjeva ističu da je nesporno da entiteti posjeduju svoju imovinu neophodnu za funkcioniranje vlastitih institucija i da se ta pitanja mogu uređivati isključivo u okvirima njihove nadležnosti, bez „preuzimanja određenih pitanja u pravnim oblastima“ koja su u isključivoj nadležnosti države Bosne i Hercegovine.

9. Podnosioci zahtjeva traže da Ustavni sud usvoji zahtjev i utvrdi da osporeni zakon nije u saglasnosti s navedenim odredbama Ustava Bosne i Hercegovine, te da Republika Srpska nema ustavnu nadležnost za uređenje pravne materije koja je predmet osporenog zakona. Dalje, oni zahtijevaju da Ustavni sud, na osnovu odredbi člana 61. st. (2) i (3) Pravila Ustavnog suda, stavi van snage osporeni zakon i odredi da on prestaje važiti narednog dana od dana objavljivanja odluke Ustavnog suda u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“.

#### **Navodi iz zahtjeva za donošenje privremene mjere**

10. Podnosioci zahtjeva, u smislu člana 57. stav (2) tačka e) i člana 64. stav (1) Pravila Ustavnog suda, traže da Ustavni sud donese privremenu mjeru kojom bi se osporeni zakon privremeno stavio van pravne snage do donošenja odluke Ustavnog suda o zahtjevu za ocjenu ustavnosti. Kao razlozi za donošenje privremene mjere su navedeni: pravna priroda spora o ustavnosti; kontinuirano kršenje relevantnih odredbi Ustava Bosne i Hercegovine; eklatantno kršenje Sporazuma o sukcesiji 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), Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine i drugih pravnih propisa relevantnih za pravno uređenje državne imovine; opetovano neizvršavanje konačnih i obavezujućih odluka Ustavnog suda, te nepoštovanje nadležnosti Bosne i Hercegovine za uređenje pravne oblasti koja je predmet osporenog zakona. Zbog navedenih razloga, podnosioci zahtjeva smatraju da bi primjenom osporenog zakona mogla nastati nepopravljiva šteta po nepokretnu državnu imovinu. S obzirom na to, podnosioci zahtjeva traže da Ustavni sud usvoji zahtjev za donošenje privremene mjere, privremeno stavi van pravne snage osporeni zakon, te odredi da odluka Ustavnog suda odmah stupa na snagu i proizvodi pravno

djelovanje do donošenja konačne odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o podnesenom zahtjevu, kao i da se odluka Ustavnog suda objavi u službenim glasilima.

### **Relevantni propisi**

11. **Zakon o nepokretnoj imovini koja se koristi za funkcioniranje javne vlasti** („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 16/23):

#### *Član 1.*

*Ovim zakonom regulira se svojina na nepokretnoj imovini koja služi kao sredstvo vršenja i provođenja javne vlasti i koju koriste subjekti koji vrše tu vlast od potpisivanja Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, a upisana je u javnim evidencijama o nepokretnostima, za čije vođenje i održavanje je nadležna Republička uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove (u daljem tekstu: Uprava) kao svojina tih subjekata.*

#### *Član 2.*

*Ovaj zakon se ne odnosi na svojinu na nepokretnoj imovini koja je u javnim evidencijama o nepokretnostima, za čije vođenje i održavanje je nadležna Uprava, do 31. decembra 1991. godine bila upisana kao imovina sa pravom raspolaganja ili upravljanja bivše Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine.*

#### *Član 3.*

*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 4.*

*Nepokretna imovina upisana u javnim evidencijama o nepokretnostima za čije vođenje i održavanje je nadležna Uprava, kao svojina subjekata javne vlasti iz člana 3. ovog zakona, koju ti subjekti koriste za obavljanje njihove djelatnosti i funkcioniranje, po sili zakona, svojina je tih subjekata.*

#### *Član 5.*

*Nepokretna imovina iz člana 4. ovog zakona, kao i upravljanje i raspolaganje tom imovinom od strane subjekata javne vlasti, utvrđuje se posebnim zakonima.*

#### *Član 6.*

*(1) Upisi nepokretne imovine iz člana 2. ovog zakona u javnim evidencijama o nepokretnostima, za čije vođenje i održavanje je nadležna Uprava, neće se mijenjati do donošenja zakona kojim će se regulirati svojina na toj nepokretnoj imovini.*

*(2) Nepokretnom imovinom iz stava 1. ovog člana upravlja Republika Srpska ili drugi subjekat javne vlasti kojeg određuje Vlada Republike Srpske.*

#### *Član 7.*

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

12. **Zakon o nepokretnoj imovini koja se koristi za funkcioniranje javne vlasti** („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 29/22, koji je proglašen protivustavnim Odlukom o dopustivosti i meritumu broj U-10/22 od 22. septembra 2022. godine, odluka dostupna na [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)).

#### *Član 1.*

*Ovim zakonom regulira se svojina na nepokretnoj imovini koja služi kao sredstvo vršenja i provođenja 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 funkcioniranje, 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 objave u "Službenom glasniku Republike Srpske".*

### **Dopustivost i osnovanost zahtjeva za privremenu mjeru**

13. Pri ispitivanju osnovanosti zahtjeva za donošenje privremene mjere Ustavni sud polazi od odredaba člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 64. st. (1) i (4) Pravila Ustavnog suda.

14. 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:*

*- 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.*

15. Član 64. st. (1) i (4) Pravila Ustavnog suda glasi:

*(1) Ustavni sud može, na vlastitu inicijativu ili na zahtjev podnosioca zahtjeva ili apelanta, odrediti svaku privremenu mjeru za koju smatra da je treba donijeti u interesu stranaka ili pravilnog vođenja postupka.*

*(4) Postupak za donošenje privremene mjere je hitan, a odluka kojom se usvaja zahtjev za donošenje privremene mjere je obavezujuća do donošenja konačne odluke Ustavnog suda.*

16. Ustavni sud podsjeća da je član 64. Pravila Ustavnog suda primjenjiv u slučajevima u kojim Ustavni sud ocijeni, na osnovu razloga i dokaza o opravdanosti dostavljenih uz zahtjev za

donošenje privremene mjere, da je to u interesu stranaka ili pravilnog vođenja postupka, odnosno da bi mogla nastati nenadoknadiva šteta.

17. Za Ustavni sud je očigledno da okolnosti konkretnog predmeta otvaraju vrlo ozbiljna i složena pitanja ustavnosti osporenog zakona. Naročito, Ustavni sud primjećuje da je naziv osporenog zakona istovjetan nazivu zakona koji je Ustavni sud već stavio van pravne snage Odlukom o dopustivosti i meritumu broj U-10/22 od 22. septembra 2022. godine. Dalje, Ustavni sud zapaža da osporeni zakon sadrži određene odredbe koje su bile sadržane i u ranijem zakonu, kao i odredbe koje nisu bile propisane ranijim zakonom.

18. Ustavni sud podsjeća da, na osnovu člana 64. stav (1) Pravila, Ustavni sud može, na vlastitu inicijativu ili na zahtjev podnosioca zahtjeva ili apelanta, odrediti svaku privremenu mjeru za koju smatra da je treba donijeti u interesu stranaka ili pravilnog vođenja postupka, naročito ako to može dovesti do nenadoknadive štete. U vezi s tim, Ustavni sud je u svojoj praksi ukazao da član 64. stav (1) Pravila Ustavnog suda korištenjem izraza „može, na vlastitu inicijativu ili na zahtjev podnosioca zahtjeva ili apelanta, odrediti svaku privremenu mjeru koju smatra neophodnom” potvrđuje da Ustavni sud ima široko diskreciono pravo kada rješava zahtjev. To diskreciono pravo proizlazi iz i ograničeno je ustavnom obavezom Ustavnog suda da „podržava Ustav“ prema članu VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine. Kada dobije zahtjev za donošenje privremene mjere, prije nego što odluči kakvu privremenu mjeru može odrediti, Ustavni sud mora utvrditi da su ispunjene okolnosti za donošenje privremene mjere, odnosno Ustavni sud mora biti u mogućnosti da zaključi, „na osnovu razloga i dokaza o opravdanosti dostavljenih uz zahtjev za donošenje privremene mjere, da je to u interesu stranaka ili pravilnog vođenja postupka, odnosno da bi mogle nastati neotklonjive štetne posljedice“ (vidi Ustavni sud, Odluka o privremenoj mjeri broj *U-10/16* od 17. septembra 2017. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 74/16, tačka 25).

19. Podneseni zahtjevi postavljaju ozbiljna i složena pitanja koja se odnose na moguće štetne posljedice primjene osporenog zakona prije donošenja konačne odluke o zahtjevu. U vezi s tim, Ustavni sud naročito zapaža da se osporenim zakonom u članu 6. propisuje da će se donijeti novi zakoni na osnovu kojih će se mijenjati upisi na nekretninama koje su predmet ovog zakona. Ukoliko zakonodavac Republike Srpske nastavi djelovati u tom pravcu prije konačne odluke Ustavnog suda o osporenom zakonu i usprkos svim drugim do sada donesenim odlukama koje se tiču pitanja državne imovine, a Ustavni sud osporeni zakon proglasi neustavnim, štetne posljedice postupanja po tom zakonu, prema mišljenju Ustavnog suda, bile bi veće nego da se primjena osporenog zakona privremeno obustavi. Osim toga, Ustavni sud zaključuje da postoji opasnost od nastanka nenadoknadive štete zato što bi implementacija osporenog zakona mogla ozbiljno podrivati



vladavinu prava i vođenje postupka pred Ustavnim sudom. Stoga, iako implementacija osporenog zakona još nije počela, Ustavni sud smatra da bi donošenje privremene mjere spriječilo potencijalne negativne posljedice koje bi mogle nastati njegovom primjenom. Ne prejudicirajući konačnu odluku o meritumu zahtjeva, Ustavni sud smatra da je usvajanje privremene mjere neophodno u interesu pravne sigurnosti, naročito imajući u vidu da se tom mjerom primjena osporenog zakona samo privremeno obustavlja.

20. Uzimajući u obzir sve navedeno, Ustavni sud je uvjeren da je donošenje privremene mjere, u smislu člana 64. stav (1) Pravila Ustavnog suda, u interesu svih strana u postupku i u interesu postupka pred Ustavnim sudom, kako je to navedeno u dispozitivu ove odluke. Ustavni sud je došao do takvog zaključka bez obzira na to što je visoki predstavnik 27. februara 2023. godine donio odluku kojom je suspendirao primjenu osporenog zakona (dostupna [ovdje](#)), budući da je u toj odluci navedeno da će takva suspenzija trajati „do stupanja na snagu konačne odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine ili dok Ustavni sud Bosne i Hercegovine ne donese odluku o privremenim mjerama u vezi s navedenim zakonom“.

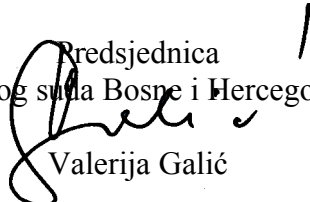
21. U smislu člana 64. stav (4) Pravila Ustavnog suda, odluka o privremenoj mjeri proizvodi pravno djelovanje do donošenja konačne odluke Ustavnog suda.

22. Na osnovu izloženog, odlučeno je kao u dispozitivu ove odluke.

23. Ustavni sud podsjeća na to da odluka o privremenoj mjeri ni u kojem slučaju ne prejudicira odluku o dopustivosti, odnosno o meritumu zahtjeva za ocjenu ustavnosti.

24. U smislu člana 43. Pravila Ustavnog suda, potpredsjednik Zlatko M. Knežević je dao izjavu o neslaganju, o čijim razlozima je upoznao Ustavni sud.

25. U skladu sa članom VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

Predsjednica  
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine  
  
Valerija Galić