Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-6/24**, rješavajući zahtjev **13 poslanika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine**, na osnovu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) tačka b), člana 59. st. (1) i (2), člana 61. st. (1), (2) i (3) i člana 64. stav (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 94/14, 47/23 i 41/24), u sastavu:

Seada Palavrić, predsjednica
Valerija Galić, potpredsjednica
Angelika Nußberger, potpredsjednica
Mirsad Ćeman, sudija
Helen Keller, sutkinja
Ledi Bianku, sudija
Marin Vukoja, sudija

na sjednici održanoj 11. jula 2024. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odlučujući o zahtjevu **13 poslanika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine** za ocjenu ustavnosti Odluke o načinu i uvjetima prodaje nekretnina u vlasništvu Republike Srpske koje se nalaze u okviru posebnog područja Jahorina javnim nadmetanjem – licitacijom („Službeni glasnik RS“ broj 114/23),

utvrđuje se da Odluka o načinu i uvjetima prodaje nekretnina u vlasništvu Republike Srpske koje se nalaze u okviru posebnog područja Jahorina javnim nadmetanjem – licitacijom („Službeni glasnik RS“ broj 114/23) nije u saglasnosti s odredbama čl. I/1, I/2. i VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine.

U skladu sa članom 61. stav (1) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine i članom 2. stav (2) Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom BiH („Službeni glasnik BiH“ br. 18/05, 29/06, 85/06, 32/07, 41/07, 74/07, 99/07, 58/08 i 22/22), Odluka o načinu i uvjetima prodaje nekretnina u vlasništvu Republike Srpske koje se nalaze u okviru posebnog područja Jahorina javnim nadmetanjem – licitacijom („Službeni glasnik RS“ broj 114/23) ništavna je i prestaje da važi od dana objavljivanja te odluke u „Službenom glasniku RS“ broj 114/23.

Na osnovu člana 61. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, nalaže se Vladi Republike Srpske i Ministarstvu trgovine i turizma Republike Srpske da preduzmu odgovarajuće korake kojima će poništiti sve odluke i aktivnosti koje su zasnovane na Odluci o načinu i uvjetima prodaje nekretnina u vlasništvu Republike Srpske koje se nalaze u

okviru posebnog područja Jahorina javnim nadmetanjem – licitacijom („Službeni glasnik RS“ broj 114/23).

Nalaže se Vladi Republike Srpske i Ministarstvu trgovine i turizma Republike Srpske da, u skladu sa članom 72. stav (5) Pravila Ustavnog suda, u roku od tri mjeseca od dana dostavljanja ove odluke obavijeste Ustavni sud Bosne i Hercegovine o preduzetim mjerama s ciljem izvršenja ove odluke.

Na osnovu člana 64. stav (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, prestaje pravno djelovanje Odluke o privremenoj mjeri broj U-6/24 od 30. maja 2024. godine.

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

I. Uvod

1. Trinaest poslanika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnosioci zahtjeva) podnijelo je 12. marta 2024. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za rješavanje spora s entitetom Republika Srpska (u daljnjem tekstu: RS) zbog donošenja Odluke o načinu i uvjetima prodaje nekretnina u vlasništvu RS koje se nalaze u okviru posebnog područja Jahorina javnim nadmetanjem – licitacijom („Službeni glasnik RS“ broj 114/23; u daljnjem tekstu: sporna odluka). Podnosioci zahtjeva su u slučaju da Ustavni sud zaključi da se ne radi o sporu između entiteta RS i države Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: BiH) zatražili ocjenu ustavnosti sporne odluke u odnosu na čl. I/1, I/2. i VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine. Istovremeno, podnosioci zahtjeva su zatražili donošenje privremene mjere kojom bi se „obustavila primjena sporne odluke do konačne odluke Ustavnog suda o zahtjevu“.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Ustavni sud je Odlukom o privremenoj mjeri broj U-6/24 od 30. maja 2024. godine privremeno obustavio izvršenje sporne odluke do konačne odluke Ustavnog suda o zahtjevu.

3. Na osnovu člana 23. Pravila Ustavnog suda, od Vlade Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Vlada RS) zatraženo je 14. marta 2024. godine da dostavi odgovor na zahtjev. Vlada RS u ostavljenom roku nije dostavila odgovor na zahtjev.

III. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

4. Podnosioci zahtjeva navode da kao aktivno legitimirane osobe iz člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine imaju pravo i obavezu da štite ustavnopravni poredak BiH, uključujući ali ne ograničavajući se na pitanja koja su nabrojana u stavu 1. alineje 1. i 2. tog člana. Podnosioci zahtjeva navode da se spor odnosi na pitanje ustavnopravne obaveze entitetskih vlasti da poštuju Ustav Bosne i Hercegovine, podjelu nadležnosti između države i entiteta, konkretno obaveze entiteta RS da poštuje odluke Ustavnog suda, koje su konačne i obavezujuće. Agresivno kršenje Ustava Bosne i Hercegovine, kako podnosioci zahtjeva navode, može dobiti težu kvalifikaciju u vidu kršenja principa pravne države i demokratskog poretka u smislu člana I/2. i I/1. Ustava Bosne i Hercegovine kojim je zagarantiran kontinuitet BiH. Dalje, u vezi s dopustivošću zahtjeva podnosioci zahtjeva su se pozvali na više odluka Ustavnog suda, koje su citirali u relevantnim dijelovima, npr. U-15/08 (tačka 29), U-10/16 (tač. 32. i 37), U-10/14 (tač. 33. i 75) i U-16/20 (tačka 27). Podnosioci zahtjeva su te odluke doveli u vezu s odlukama Ustavnog suda o državnoj imovini br. U-1/11 (tač. 62. i 82) te U-4/21 (tačka 40) o „šumama i šumskom zemljištu“ iz Zakona o šumama RS. U vezi s tim, podnosioci zahtjeva ukazuju na član VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine koji propisuje da su odluke Ustavnog suda konačne i obavezujuće.

5. Podnosioci zahtjeva na osnovu prakse na koju su se pozvali zaključuju da je Ustavni sud stanovišta da Vlada RS nema pravo da upravlja i raspolaže državnom imovinom, što uključuje i prodaju državnog zemljišta. Ignoriranjem odluka Ustavnog suda, koje su konačne i obavezujuće, institucije entiteta RS nastavljaju da bez pravnog osnova raspolažu javnim dobrima i šumama kao dijelovima državne imovine. U tom pravcu podnosioci zahtjeva su podsjetili da je Vlada RS na 51. sjednici održanoj 28. decembra 2023. godine donijela spornu odluku, koja je objavljena u „Službenom glasniku RS“. Spornom odlukom Vlada RS je odredila način i uvjete prodaje nekretnina u vlasništvu RS koje se nalaze na području Jahorine. Sporna odluka je stupila na pravnu snagu 30. decembra 2023. godine. Podnosioci zahtjeva obrazlažu da se nekretnine iz sporne odluke nalaze u

obuhvatu posebnog područja Jahorina na lokaciji Vučiji most, a koje se u javnim evidencijama vode kao LN-337 KO Jahorina, ukupne površine 56.405 m^2. Prema spornoj odluci, prodaja bi se trebala obaviti licitacijom, a početna cijena iznosi 41.172.730,00 KM. Podnosioci zahtjeva su s posebnom pažnjom ukazali na tačku X sporne odluke prema kojoj:

> „Šumski drvni sortimenti nastali krčenjem šume na nepokretnostima koje su predmet ove odluke pripadaju JPŠ 'Šume Republike Srpske' a.d. Sokolac, ŠG 'Jahorina' Pale, a JPŠ 'Šume Republike Srpske' a.d. Sokolac, ŠG 'Jahorina' Pale se zadužuju za stručno-tehničke poslove krčenja šume u skladu sa dinamikom izvođenja investicionih radova u skladu sa Regulacionim planom posebnog područja Jahorina na lokaciji Vučiji most.“

6. Podnosioci zahtjeva navode da ta tačka sporne odluke jasno ukazuje da se radi o šumskom zemljištu kojim može da raspolaže isključivo BiH. Podnosioci zahtjeva dalje navode da su se protivustavne aktivnosti institucija entiteta RS nastavile preduzimanjem radnji u vezi s provođenjem postupka prodaje. Dalje, podnosioci zahtjeva navode da su se u medijima, nakon objavljivanja javnog konkursa, pojavile informacije da je Vlada RS već donijela odluku o prodaji nekretnina. Zbog neustavnog djelovanja institucija u entitetu RS podnosioci zahtjeva su 27. februara 2024. godine uputili zahtjev Vladi RS kojim su tražili da se neustavne aktivnosti zaustave tako što će se u hitnom postupku poništiti sporna odluka i svi akti koji su doneseni nakon sporne odluke u vezi s njenim provođenjem. Vlada RS nije preduzela ništa u vezi s podnesenim zahtjevom, koji su podnosioci zahtjeva dostavili na uvid.

7. Imajući u vidu da su institucije RS ignorirale odluke Ustavnog suda u vezi s nadležnošću i raspolaganjem javnim dobrima, u koja spadaju šume i šumsko zemljište posebnog područja Jahorina koji su kao dio državne imovine u isključivoj nadležnosti države BiH, došlo je do spora između BiH i entiteta RS za čije je rješavanje nadležan isključivo Ustavni sud. Podnosioci zahtjeva stoga smatraju da je isključena mogućnost apstraktne ocjene ustavnosti i da je to „*par excellence* primjer tzv. federalnog spora između države i jednog entiteta“. Međutim, podnosioci zahtjeva su iz predostrožnosti predložili da se zahtjev cijeni kao zahtjev za ocjenu ustavnosti.

Neustavnost u odnosu na član I/1. Ustava Bosne i Hercegovine

8. Podnosioci zahtjeva navode da član I/1. Ustava BiH podrazumijeva i kontinuitet vlasništva nad imovinom Republike BiH, odnosno bivše SRBiH, što je potvrđeno i Presudom Suda BiH broj P-254/06 od 3. oktobra 2008. godine. Ta imovina, ali i imovina koja je na osnovu međunarodnog Sporazuma o pitanjima sukcesije pripala BiH, čini državnu imovinu čiji je titular država BiH. Ustavni

sud je u Odluci broj U-1/11 (tačka 82) utvrdio, a kasnije u odlukama br. U-8/19, U-9/19 i U-4/21 reafirmirao stav da državnu imovinu čini i javno dobro koje po svojoj prirodi prioritetno služi svim ljudima u državi (tekuća voda, zaštita klimatskih uvjeta života, zaštita drugih resursa kao što su šume, nužna državna infrastrukturna mreža u smislu Aneksa IX Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH itd .). Također navode da je Ustavni sud u Odluci broj U-4/21 naveo: „Ustavni sud u konkretnom slučaju smatra da su 'šume i šumsko zemljište u vlasništvu Republike', kako je propisano osporenim članovima zakona, obuhvaćeni pojmom državne imovine, kako je to navedeno u relevantnom dijelu Odluke U-1/11. […] Dalje, Ustavni sud ponavlja da, iako svaki nivo vlasti uživa ustavnu autonomiju, entitetska ustavna nadležnost podređena je obavezi da mora biti u skladu s Ustavom BiH i odlukama institucija BiH“ (tač. 38. i 39). Dakle, kako podnosioci zahtjeva ističu, Ustavni sud je u praksi jasno naveo da šume i šumsko zemljište čine državnu imovinu čiji je titular država BiH. Suprotno stavu Ustavnog suda, kako navode podnosioci zahtjeva, entitet RS spornom odlukom prodaje državnu imovinu. Prema odlukama Ustavnog suda, pravo raspolaganja državnom imovinom ima država BiH sve do donošenja zakona o statusu državne imovine na nivou BiH. Stoga je sporna odluka očigledno suprotna članu I/1. Ustava Bosne i Hercegovine.

Neustavnost u odnosu na član I/2. Ustava Bosne i Hercegovine

9. Podnosioci zahtjeva navode i da je donošenjem odluka Ustavnog suda br. U-1/11, U-9/19, U-4/21 itd. nadležnim tijelima u BiH, entitetima i Brčko distriktu BiH nametnuta obaveza da poštuju odluke Ustavnog suda, koje su konačne i obavezujuće, što predstavlja neodvojiv dio principa vladavine prava. Stoga su entitetske vlasti u entitetu RS prodajom državne imovine i raspolaganjem šumom i šumskim zemljištem suprotno odlukama Ustavnog suda prekršile član I/2. Ustava BiH. Podnosioci zahtjeva navode da je prodaja državne imovine u najvećem obimu zabilježena upravo osporenom odlukom, pri čemu vlasti u entitetu RS uporno istrajavaju na njenoj realizaciji. U vezi s tim, podnosioci zahtjeva navode da je 11. januara 2024. godine Pravobranilaštvo BiH, zakonski zastupnik države BiH, upozorilo nadležno entitetsko ministarstvo da se radi o nedozvoljenoj aktivnosti entiteta RS. To upozorenje nije imalo nikakav efekat jer se neustavne aktivnosti vlasti u entitetu RS nisu zaustavile na prodaji šumskog zemljišta, već su se intenzivirale. Podnosioci zahtjeva navode da iz ponašanja vlasti u entitetu RS može da se izvede zaključak da oni ne poštuju konačne i obavezujuće odluke Ustavnog suda. Prema stavu podnosilaca zahtjeva, takvo protivustavno djelovanje vlasti u entitetu RS „poprima znatno jaču kvalifikaciju suprotstavljanja savremenim principima funkcioniranja pravne i demokratske države, što izaziva sveopću napetost u BiH“, čime se krši član I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

Neustavnost u odnosu na član VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine

10. Podnosioci zahtjeva su citirali relevantne dijelove iz Odluke broj U-1/11 (tač. 62. i 82) u kojoj je zauzet stav da Vlada RS nema pravo upravljanja i raspolaganja državnom imovinom, što uključuje i prodaju. Uprkos tome, Vlada RS prodaje državnu imovinu (šumsko zemljište) i na taj način postupa suprotno konačnoj i obavezujućoj odluci Ustavnog suda. Dalje, podnosioci zahtjeva su se pozvali i citirali dijelove iz Odluke broj U-4/21 (tač. 40. i 42). Podnosioci zahtjeva su naveli da je Ustavni sud u toj odluci „odbio da prihvati da je entitet RS vlasnik šume i šumskog zemljišta na teritoriji entiteta RS da bi u skladu s tim imao pravo da raspolaže takvim zemljištem“, te ponovio stav da se radi o državnoj imovini kojom može da raspolaže samo država BiH. Prema tome, spornom odlukom je prekršen član VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine jer su sporna odluka i drugi akti koji su doneseni u vezi s tom odlukom protivni odlukama Ustavnog suda br. U-1/11, U-9/19 i U-4/21.

IV. Relevantni propisi

11. 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 I/2.

2. Demokratska načela

Bosna i Hercegovina je demokratska država koja funkcioniše u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora.

Član VI/5.

5. Odluke

Odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

12. **Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik BiH“ br. 18/05, 29/06, 85/06, 32/07, 41/07, 74/07, 99/07, 58/08 i 22/22)

Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji glasi:

Član 1.

Ovim zakonom se zabranjuje raspolaganje državnom imovinom.

U smislu ovog Zakona, pod državnom imovinom podrazumijeva se:

1. nepokretna imovina koja pripada državi Bosni i Hercegovini na osnovu međunarodnog Sporazuma o pitanjima sukcesije, koji su 29. juna 2001. god. potpisale države Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Slovenija i Savezna Republika Jugoslavija;

2. nepokretna imovina na kojoj je pravo raspolaganja i upravljanja imala bivša Socijalistička Republika Bosna i Hercegovina do 31. decembra 1991. godine;

3. poljoprivredno zemljište, za koje je Ustavni sud Bosne i Hercegovine utvrdio da predstavlja državnu imovinu u svojoj odluci u predmetu br. U-8/19;

4. rijeke, šume i šumsko zemljište, za koje je Ustavni sud Bosne i Hercegovine utvrdio da predstavljaju državnu imovinu u svojim odlukama u predmetima br. U-9/19 i br. U-4/21.

U smislu ovog zakona, pod raspolaganjem navedene imovine smatra se direktni ili indirektni prenos vlasništva.

Član 2.

Bez obzira na odredbe bilo kojeg drugog zakona ili propisa, državnom imovinom može raspolagati isključivo Bosna i Hercegovina, kao njen titular, u skladu s odredbama ovog zakona.

Svaka odluka, akt, ugovor ili bilo koji drugi pravni instrument kojim se raspolaže imovinom iz člana 1. ovog zakona suprotno odredbama ovog zakona, ništav je.

Član 4.

Privremena zabrana raspolaganja državnom imovinom u skladu s ovim zakonom ostaje na snazi do stupanja na snagu zakona na državnom nivou kojim se uređuju prava vlasništva i upravljanja državnom imovinom, a koji bi usvojila Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, odnosno sve dok visoki predstavnik drukčije ne odluči.

13. **Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Republike Srpske** („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 32/05, 32/06, 100/06, 44/07, 86/07, 113/07 i 64/08)

Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji glasi:

Član 1.

Ovim zakonom se zabranjuje raspolaganje državnom imovinom.

U smislu ove odluke, pod državnom imovinom podrazumijeva se:

1. nepokretna imovina koja pripada državi Bosni i Hercegovini (kao međunarodno priznatoj državi) na osnovu međunarodnog Sporazuma o pitanjima sukcesije, koji su 29. juna 2001. godine potpisale države Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Slovenija i Savezna Republika Jugoslavija, koja se, na dan donošenja ovog zakona, smatra vlasništvom ili posjedom bilo kojeg nivoa vlasti ili javne organizacije u Republici Srpskoj; i

2. nepokretna imovina na kojoj je pravo raspolaganja i upravljanja imala bivša Socijalistička Republika Bosna i Hercegovina (u daljem tekstu: SRBiH) do 31. decembra 1991. godine, koja se na dan donošenja ovog zakona smatra vlasništvom ili posjedom bilo kojeg nivoa vlasti ili javne organizacije ili organa u Republici Srpskoj.

U smislu ovog zakona, pod raspolaganjem navedene imovine smatra se direktni ili indirektni prenos vlasništva.

Član 2.

Bez obzira na odredbe drugog zakona ili propisa, državnom imovinom se može raspolagati samo u skladu s odredbama ovog zakona.

Svaka odluka, akt, ugovor ili bilo koji drugi pravni instrument kojim se raspolaže imovinom iz člana 1. ovog zakona suprotno odredbama ovog zakona, ništav je.

Član 3.

Slijedeća imovina će biti izuzeta od zabrane utvrđene u članu 1. ovog zakona i uključuje:

1. Imovinu i prava preduzeća, registrovana kao takva, koja su predmet privatizacije kako je definisano odredbom člana 1. Zakona o privatizaciji državnog kapitala u preduzećima u Republici Srpskoj (“Službeni glasnik Republike Srpske” br. 24/98, 62/02, 38/03 i 65/03); i koja su trenutno određena ili će biti određena kao sastavni dio odobrenog aktivnog bilansa preduzeća kako je regulisano Zakonom o početnom bilansu stanja u postupku privatizacije državnog kapitala u preduzećima (“Službeni glasnik Republike Srpske”, broj 24/98). Nadležni organ, u skladu sa spomenutim zakonima, ima pravo da utvrdi

izmijenjeni i dopunjeni aktivni bilans, ali će po službenoj dužnosti obavijestiti Komisiju o svakom dodavanju bilansu imovine utvrđene u članu 1. ovog zakona; i

2. Imovinu koja je predmet prodaje prema Zakonu o privatizaciji stanova u državnom vlasništvu ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 11/00, 20/00, 18/01, 35/01, 65/01, 47/02, 65/03, 03/04, 70/04 i 2/05).

Osim toga, Komisija za državnu imovinu osnovana Odlukom Vijeća ministara Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", br. 10/05, u daljem tekstu: "Komisija") može, na prijedlog zainteresovane strane, odlučiti da određenu državnu imovinu izuzme od privremene zabrane prema ovom zakonu.

Dio državne imovine koja će i dalje služiti za potrebe odbrane se, na osnovu i u skladu s čl. 71-74. Zakona o odbrani Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", broj 88/05), takođe izuzima od privremene zabrane proglašene ovim zakonom.

Član 4.

Privremena zabrana raspolaganja državnom imovinom u skladu sa ovim zakonom ostaje na snazi do stupanja na snagu zakona kojim se uređuje provođenje kriterija koji će se primjenjivati za utvrđivanje imovine koja je u vlasništvu Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, i utvrđuju prava vlasništva i upravljanja državnom imovinom, koji će se donijeti na preporuke Komisije, odnosno do potvrđivanja prihvatljivog i održivog rješenja pitanja raspodjele državne imovine između države i drugih nivoa vlasti od strane Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira ili dok visoki predstavnik drugačije ne odluči.

V. Dopustivost

14. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredaba člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 19. Pravila Ustavnog suda.

15. 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.

16. Član 19. Pravila Ustavnog suda u relevantnom dijelu glasi:

Zahtjev nije dopustiv ako postoji neki od sljedećih slučajeva:

a) Ustavni sud nije nadležan za odlučivanje;

17. Zahtjev za ocjenu ustavnosti podnijelo je 13 poslanika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, koji ukupno broji 42 člana, što čini „jednu četvrtinu članova bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine“, što upućuje na zaključak da je zahtjev podnio ovlašteni subjekt u smislu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-15/21* od 14. jula 2022. godine, tačka 23. s daljnjim referencama, dostupna na www.ustavnisud.ba).

18. Dalje, za Ustavni sud se postavlja pitanje dopustivosti zahtjeva, u smislu člana 19. stav (1) tačka a) Pravila Ustavnog suda, s obzirom na to da je osporen akt niže pravne snage od zakona. Ustavni sud je u svojoj praksi iz nadležnosti člana VI/3.a) Ustava BiH uspostavljao nadležnost i ispitivao ustavnost akata niže pravne snage od zakona kada takvi akti pokreću pitanje kršenja ljudskih prava i osnovnih sloboda zaštićenih Ustavom Bosne i Hercegovine i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-4/05* od 22. aprila 2005. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 32/05, i Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-7/05* od 2. decembra 2005. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 45/05). U oba predmeta Ustavni sud je zaključio da ima nadležnost da odlučuje o osporenim aktima u smislu člana VI/3.a) Ustava BiH zato što su se zahtjevi za ocjenu ustavnosti odnosili na pitanja koja proizlaze iz Ustava Bosne i Hercegovine i međunarodnih sporazuma kojima se garantira zaštita ljudskih prava, a ticali su se ostvarivanja ljudskih prava i ustavnih principa, tj. principa konstitutivnosti naroda i prava na zabranu diskriminacije.

19. Ustavni sud ukazuje da je u dosadašnjoj praksi izgradio i stav da pitanje sukoba nadležnosti između različitih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini u odnosu na ustavnu nadležnost za donošenje podzakonskih akata može da dovede do pokretanja ustavnog spora u smislu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine. Upravo imajući u vidu odredbe iz člana VI/3. Ustava Bosne i Hercegovine prema kojima će „Ustavni sud podržati ovaj Ustav“, kao i odredbe iz istog člana koje u relevantnom dijelu glase „uključujući ali ne ograničavajući se“, u vezi s kojima Ustavni sud posmatra i odredbe o podjeli nadležnosti iz člana III Ustava Bosne i Hercegovine, te imajući u vidu i ustavni princip pravne države iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud smatra da ima nadležnost da odlučuje o ustavnom sporu u kojem se tvrdi da je izvršni organ vlasti donio podzakonski akt za čije donošenje nije imao nadležnost prema Ustavu Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-10/14* od 4. jula 2014. godine, tačka 79, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 61/14 od 5. augusta 2014. godine, dostupna na www.ustavnisud.ba). Pri tome, Ustavni sud je u svojoj praksi protumačio da spor ne može proizlaziti iz redovnih pozitivnopravnih propisa, već se mora ticati određenog pitanja koje je regulirano Ustavom Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj *U-12/08* od 30. januara 2009. godine, tačka 7, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 62/09, dostupna i na www.ustavnisud.ba).

20. Osim navedenog, Ustavni sud smatra da bi se dopustivost ovog zahtjeva trebala riješiti u skladu sa stanovištem Ustavnog suda da nadležnost za ocjenu ustavnosti može da se prihvati ukoliko osporeni akt izlazi van okvira zakona, odnosno ukoliko osporeni akt regulira materiju koju bi trebao da regulira zakon. Naime, tumačeći obrazloženje iz Odluke Ustavnog suda broj U-5/17 od 28. septembra 2017. godine (dostupna na www.ustavnisud.ba) u kojoj je navedeno: „Ustavni sud zaključuje da Pravilnik, propisujući kvalifikacionu karticu vozača, nije izašao iz okvira Zakona, kako su to naveli podnosioci zahtjeva“, može se zaključiti da bi nadležnost za ocjenu ustavnosti mogla da se prihvati kada bi osporeni akt izlazio van okvira zakona, tj. kada bi podzakonski akt regulirao materiju koju treba da regulira zakon. U konkretnom slučaju, iako osporeni akt nije „zakon“ u formalnom i materijalnom smislu, očigledno je da je donesen uprkos tome što na državnom nivou nije donesen zakon kojim bi se riješilo pitanje državne imovine. Također, osporeni akt je donesen suprotno zabrani raspolaganja državnim zemljištem koje obuhvata i šume i šumska zemljišta, prema članu 1. stav 2. tačka 4. Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom (u daljnjem tekstu: Zakon o privremenoj zabrani).

21. S obzirom na to da je očigledno da u ovom slučaju dolazi u pitanje nadležnost organa za donošenje osporenog akta kojim se raspolaže državnom imovinom, iako na državnom nivou nije donesen zakon koji će riješiti pitanje državne imovine, kao i da osporeni akt izlazi „van okvira

zakona“ jer je donesen suprotno Zakonu o privremenoj zabrani, Ustavni sud smatra da ima nadležnost za odlučivanje u ovom predmetu.

22. Imajući u vidu odredbe člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud zaključuje da je zahtjev dopustiv zato što ga je podnio ovlašteni subjekt, te stoga što ne postoji nijedan formalni razlog iz člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda zbog kojeg zahtjev ne bi bio dopustiv.

VI. Meritum

23. Ustavni sud zapaža da se zahtjevom pokreće pitanje da li je sporna odluka kojom je Vlada RS utvrdila način i uvjete prodaje šume i šumskog zemljišta na području Jahorine u skladu sa čl. I/1, I/2. i VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine.

24. U vezi s tim, Ustavni sud podsjeća da se u više svojih odluka bavio pitanjem reguliranja državne imovine, a u Odluci broj U-28/22 Ustavni sud je hronološki prikazao dosadašnju praksu u vezi s tim pitanjem (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-28/22* od 21. marta 2024. godine, objavljena u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ broj 27/24, tač. 24. i 26).

25. U konkretnom slučaju, Ustavni sud zapaža da su podnosioci zahtjeva iznesenim navodima i dokazima dostavljenim uz zahtjev učinili izvjesnim da se radi o šumi i šumskom zemljištu kojima je raspolagala Vlada RS. U vezi s tim, Ustavni sud podsjeća da je u Odluci broj U-4/21 utvrdio da osporene odredbe Zakona o šumama RS u dijelu koji glasi „u vlasništvu Republike“ nisu u skladu sa čl. I/1, III/3.b) i IV/4.e) Ustava Bosne i Hercegovine „zato što se pitanja koja se odnose na utvrđivanje vlasničkog statusa državne imovine, kao i nadležnost u vezi s tim između državnih i entitetskih organa trebaju regulirati zakonom koji će biti donesen na državnom nivou jer su ta pitanja, prema navedenim odredbama Ustava Bosne i Hercegovine, u isključivoj nadležnosti države BiH“ (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-4/21* od 23. septembra 2021. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 63/21, tačka 47). Ustavni sud je u istoj odluci u tački 40. naveo „kako je osporenim članovima propisano da su šume i šumsko zemljište 'u vlasništvu Republike', oni su na taj način pravno evidentirani kao imovina Republike Srpske i dodijeljeni su Republici Srpskoj. Prethodno je obrazloženo da državna imovina (imovina države BiH) obuhvata (i) šume i šumsko zemljište. Stoga, Ustavni sud mora zaključiti da osporene odredbe Zakona o šumama nisu u skladu sa čl. I/1, III/3.b) i IV/4.e) Ustava BiH“. Ustavni sud je tom odlukom naložio Narodnoj skupštini RS da u roku od šest mjeseci od dana dostavljanja odluke sporne odredbe Zakona o šumama RS uskladi s Ustavom Bosne i Hercegovine. Ustavni sud je 6. jula 2022. godine donio Rješenje o neizvršenju Odluke broj U-4/21, te sporne odredbe Zakona o šumama RS stavio van snage budući da Narodna

skupština RS u ostavljenom roku nije postupila po nalogu Ustavnog suda, niti je do odlučenja o ovom zahtjevu obavijestila Ustavni sud da je ispunila obavezu iz Odluke broj U-4/21.

26. Dalje, odredbom člana 1. tačka 4) Zakona o privremenoj zabrani, koji se primjenjuje na državnom nivou, propisano je da državnu imovinu čine „rijeke, šume i šumsko zemljište, za koje je Ustavni sud Bosne i Hercegovine utvrdio da predstavljaju državnu imovinu u svojim odlukama u predmetima br. U-9/19 i U-4/21“. Osim toga, članom 2. stav 2. Zakona o privremenoj zabrani propisano je da su ništavni „svaka odluka, akt, ugovor ili bilo koji drugi pravni instrument kojim se raspolaže imovinom iz člana 1. ovog zakona suprotno odredbama ovog zakona, a članom 4. da privremena zabrana raspolaganja državnom imovinom u skladu s ovim zakonom ostaje na snazi do stupanja na snagu zakona na državnom nivou kojim se uređuju prava vlasništva i upravljanja državnom imovinom, a koji bi usvojila Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, odnosno sve dok visoki predstavnik drukčije ne odluči“. Imajući to u vidu, kao i zaključke iz Odluke broj U-4/21 i navode iz zahtjeva, Ustavni sud smatra da je osporenim aktom Vlada RS neovlašteno raspolagala državnom imovinom koja se nalazi pod režimom privremene zabrane raspolaganja. Činjenica da Parlamentarna skupština BiH još uvijek nije donijela zakon kojim će regulirati pravo vlasništva i upravljanja državnom imovinom ne može biti opravdanje za donošenje osporene odluke, kojom je entitetska vlada raspolagala državnom imovinom, za što nije bila nadležna.

27. U takvim okolnostima Ustavni sud zaključuje da osporena odluka nije u skladu sa čl. I/1, I/2. i VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine.

28. Odlučujući o djelovanju odluke Ustavnog suda, u skladu sa članom 61. stav (1) Pravila Ustavnog suda, te imajući u vidu sadržaj člana 2. stav 2. Zakona o privremenoj zabrani, Ustavni sud je utvrdio ništavnost osporene odluke *ab initio*. Također, polazeći od činjenice da su na osnovu takve odluke preduzete daljnje aktivnosti za korištenje šumskog zemljišta u druge svrhe, Ustavni sud je, na osnovu člana 61. Pravila Ustavnog suda, naložio Vladi RS i Ministarstvu trgovine i turizma RS da poništе sve odluke i aktivnosti koje su zasnovane na osporenoj odluci. U skladu s tim, nijedan privremeni korisnik se ne može smatrati savjesnim i ne uživa zaštitu na osnovu propisa kojima su regulirana stvarna prava na nekretninama.

VII. Zaključak

29. Ustavni sud zaključuje da osporena odluka kojom je Vlada RS raspolagala državnom imovinom koja je pod zabranom raspolaganja i koja je u isključivoj nadležnosti institucija BiH nije u saglasnosti sa čl. I/1, I/2. i VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine.

30. Na osnovu člana 59. st. (1) i (2), člana 61. st. (1), (2) i (3) i člana 64. stav (4) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

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

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

Seada Palavrić