

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 temelju članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 57. stavak (2) alineja b), članka 59. st. (1) i (2), članka 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, dopredsjednik

Mirsad Ćeman, dopredsjednik

Helen Keller, dopredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudac

na sjednici održanoj 22. rujna 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 funkcioniranje javne vlasti („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 29/22), jer je to, u skladu sa člankom I/1., člankom III/3.(b) i člankom IV/4.(e) Ustava Bosne i Hercegovine, nadležnost Bosne i Hercegovine.

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

U skladu sa člankom 61. stavak (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, Zakon o nepokretnoj imovini koja se koristi za funkcioniranje javne vlasti („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 29/22) prestaje važiti narednog dana od dana objave 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. travnja 2022. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu kompatibilnosti Zakona o nepokretnoj imovini koja se koristi za funkcioniranje javne vlasti („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 29/22; u daljnjem tekstu: sporni zakon) sa člankom I/1. Ustava Bosne i Hercegovine, člankom III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, člankom IV/4.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 2. Aneksa II. Ustava Bosne i Hercegovine. Istodobno 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 temelju članka 23. Pravila Ustavnog suda, od Narodne skupštine Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Narodna skupština RS) zatraženo je 18. travnja 2022. godine da dostavi odgovor za zahtjev.

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

III. Činjenice

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

5. Vijeće za zaštitu vitalnog interesa Ustavnog suda Republike Srpske donijelo je Rješenje broj UV-1/22 od 23. ožujka (objavljeno u „Službenom glasniku RS“ broj 26/22 od 28. ožujka 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. Predsjednica Republike Srpske (Željka Cvijanović, s. r.) 30. ožujka 2022. godine donijela je Ukaz o proglašenju spornog zakona. Taj ukaz je 5. travnja 2022. godine objavljen u „Službenom glasniku RS“ broj 29/22).

7. Visoki predstavnik je 12. travnja 2022. godine donio Nalog o obustavi primjene spornog zakona broj 01/22 (objavljen u „Službenom glasniku BiH“ broj 22/22 od 15. travnja 2022. godine; Nalog sadrži tri članka). U članku 1. Naloga je navedeno da se primjena spornog zakona ovim putem obustavlja do stupanja na snagu konačne odluke Ustavnog suda o spornom zakonu. U članku 2. Naloga je navedeno da se on donosi na temelju 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 kojeg zakona, propisa ili akta, bilo postojećeg, bilo budućeg. Također, u članku 2. Naloga je navedeno i da se on izravno primjenjuje i nije potrebna nijedna dodatna radnja radi osiguranja njegovog pravnog dejstva. Konačno, u članku 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. Podnositelji zahtjeva navode da je donošenje spornog zakona u suprotnosti sa člankom I/1., člankom III/3.(b), člankom IV/4.(e) i člankom 2. Aneksa II. Ustava Bosne i Hercegovine. U svezi s tim se navodi da je Narodna skupština RS, i pored jasnih zabrana da se pitanje „državne imovine“ rješava jednostrano i jasnog stajališta 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 s 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 njezinih organa. Potom se ističe da se člankom 3. spornog zakona propisuje da je „imovina koja se smatra vlasništvom subjekata javne vlasti [...], koju ti subjekti koriste za obavljanje njihove djelatnosti i funkcioniranje, po sili zakona svojina tih subjekata“. S obzirom na to da se prema odredbama spornog zakona „subjektima javne vlasti“ koji će postati nositelji prava vlasništva nad „državnom imovinom“ smatraju Republika Srpska, jedinice lokalne samouprave, javna poduzeća, javne ustanove i druge javne službe čiji je osnivač Republika Srpska, jasno je da se radi o velikom zahvatu radi stjecanja prava vlasništva nad „državnom imovinom“. Ovako neustavno dodijeljeno pravo vlasništva na dijelovima „državne imovine“ entitetu Republika Srpska, kako to navode podnositelji zahtjeva, bilo bi osnova za daljnje definiranje raspolaganja i upravljanja ovom imovinom, što bi se propisalo posebnim zakonom.

9. Podnositelji zahtjeva, dalje, 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 poduzeća, javnih ustanova i drugih javnih službi čiji je

osnivač Republika Srpska, što je suprotno članku I/1. Ustava Bosne i Hercegovine. Podnositelji se potom pozivaju na članak III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, pa ukazuju da Ustav Bosne i Hercegovine daje nadležnost državi Bosni i Hercegovini i njezinim institucijama (ne entitetima ili nekim drugim administrativnim razinama) da reguliraju pitanje „državne imovine“, kao što se to čini osporenim odredbama spornog zakona. Također navode da odredbe spornog zakona krše ujedno i članak 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 njezinih organa, podnositelji 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 SRBiH“ broj 33/94), koji je i danas na snazi u skladu sa točkom 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 3. listopada 2008. godine. Potom 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. studenog 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 teritoriju 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. srpnja 2012. godine, dostupna na www.ustavisud.ba). Dalje se navodi da je za razumijevanje pitanja državne imovine i prava njezinog reguliranja značajno donošenje Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine i dva entitetska zakona kojim 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 na to da nije donesen zakon o državnoj imovini na razini Bosne i Hercegovine.

11. U dijelu zahtjeva naslovljenom kao „Argumenti za ocjenu ustavnosti“ podnositelji zahtjeva naglašavaju da je spornim zakonom državi Bosni i Hercegovini oduzeto pravo da izvršava svoje međunarodne obveze propisane člankom 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 članka 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 nedvojbeno da entitet Republika Srpska nema nadležnost reguliranja statusa „državne imovine“. Pri tome, podnositelji zahtjeva ukazuju i na relevantna stajališta/zaključke iz navedenih odluka Ustavnog suda (toč. 62. i 82. Odluke broj *U 1/11* i točka 37. Odluke broj *U 10/16*).

12. S obzirom na navedeno, podnositelji zahtjeva predlažu da Ustavni sud usvoji njihov zahtjev, utvrdi da sporni zakon nije u suglasnosti sa čl. I/1., III/3.(b), IV/4.(e) i VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, te da prestaje važiti od narednog dana od dana objave 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 reguliranje pitanja vlasničkopravnih odnosa i imovine koja se nalazi na teritoriju entiteta, u konkretnom slučaju na teritoriju Republike Srpske, u nadležnosti entiteta, i to bez obzira na svojstvo titulara prava vlasništva, jer je pravo vlasništva isto i jednako za sve. U svezi s tim 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 ustavna osnova. Dakle, kako je to navedeno, prema Ustavu Bosne i Hercegovine „državna imovina“ spada u nadležnost entiteta, a ne „zajedničkih institucija“ na razini Bosne i Hercegovine. Pri tome je Narodna skupština RS ukazala i da, ako bi i postojala pravna osnova da institucije na razini Bosne i Hercegovine gazduju, imaju u posjedu ili vlasništvu „državnu imovinu“, ta osnova nužno se mora naći u delegiranju ovlaštenja razini Bosne i Hercegovine, u skladu sa čl. 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 prvenstveno za funkcije i ovlaštenja koja Ustav izričito daje razini Bosne i Hercegovine, i to uz prethodnu suglasnost entiteta kao njezinih državotvornih elemenata.

14. Potom je navedeno da su, u skladu s odredbama članka 2. Aneksa II. uz Ustav Bosne i Hercegovine i člankom I/1. Ustava Bosne i Hercegovine, na snazi ostali svi propisi koji su na teritoriju 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 članak 68. točka 6. Ustava Republike Srpske propisano da Republika uređuje i osigurava vlasničke i obligacijske odnose i zaštitu svih oblika vlasništva, pravni položaj poduzeća i drugih organizacija, njihovih udruga i komora, ekonomske odnose s

inozemstvom koji nisu preneseni na institucije Bosne i Hercegovine, tržište i planiranje, dok je točkom 8. navedenog članka propisano da Republika Srpska uređuje temeljne ciljeve i pravce gospodarskog, znanstvenog, tehnološkog, demografskog i socijalnog razvoja, razvoja poljoprivrede i sela, korištenje prostora, politiku i mjere za usmjeravanje razvoja i robne rezerve. Osim toga, navedeno je i da članak 58. stavak 1. Ustava Republike Srpske propisuje da se vlasnička prava nad sredstvima u društvenom vlasništvu i uvjeti pod kojima se ta sredstva prenose u druge oblike vlasništva uređuju zakonom. Dakle, navedene odredbe Ustava Republike Srpske, kako je to istaknula Narodna skupština RS, ustavna su osnova za donošenje spornog zakona. Iz njih jasno proizlazi da Republika Srpska ima nadležnost za donošenje zakona o nepokretnoj imovini koja se koristi za funkcioniranje javne vlasti, odnosno ima nadležnost regulirati sva pitanja koja su od značaja za imovinska, odnosno vlasnička prava, a prije svega pitanja u svezi s „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 istaknula, između ostalog, da se vlasničkopravni odnosi reguliraju zakonom i da zakonska rješenja koja se tiču prava vlasništva jednako vrijede za sve subjekte prava, bili oni privatnopravnog ili javnopravnog karaktera. Činjenica da je vlasnik stvari grad ili općina, odnosno javno poduzeće ili fizička osoba, ne utječe na opseg i sadržaj prava vlasništva. Prema tome, istaknuto je da onaj tko ima nadležnost uređivati vlasničkopravne odnose ne može biti proglašen nenadležnim zato što se u odnosu na neke stvari kao titular prava vlasništva može pojaviti javnopravni subjekt. S 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 osoba 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 gospodarskim društvima koja su se nalazila na njihovom teritoriju, čime je prihvaćeno i implementirano teritorijalno načelo. Hipotetički, ako su navodi podnositelja zahtjeva točni i utemeljeni, onda se dovodi u pitanje, pored ostalog, i proces privatizacije državnog kapitala u gospodarskim društvima, privatizacija stanova u državnom vlasništvu, dodjela koncesija, javno-privatna partnerstva, upravljanje prirodnim resursima i tome slično.

16. Što se tiče prava države Bosne i Hercegovine, koja ističu podnositelji zahtjeva, ta prava, kako je to navedeno, Bosna i Hercegovina na temelju članka 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 podnositelji zahtjeva navode,

jer je u međunarodnom pravu riječ o odnosima između država i međunarodnih organizacija. Narodna skupština RS je istaknula da u unutarnjem pravu država Bosna i Hercegovina može imati samo nadležnosti, nikako prava, jer u unutarnjem pravu nastupa s pozicije vlasti (*ius imperii*), a ova pitanja nisu regulirana nekim konkretnim člankom Ustava Bosne i Hercegovine. Drugim riječima, odredba članka I/1. Ustava Bosne i Hercegovine definira kontinuitet Bosne i Hercegovine u odnosima s drugim državama, međunarodnim organizacijama i u pogledu zaključenih međunarodnih ugovora, čime je eksplicitno potvrđeno da kontinuitet u unutarnjem pravu ne postoji. Također, ovom odredbom ni na koji način nije regulirano unutarnje 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 shvaćanje da „državna imovina“ pripada entitetima. Tako je, kako navode, odlukom visokog predstavnika iz 1998. godine donesen Okvirni zakon o privatizaciji poduzeća i banaka u Bosni i Hercegovini, a 19. srpnja 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 reguliranje pitanja u svezi s „državnom imovinom“. Također je ukazano da je Ustavni sud Odlukom u predmetu broj U 19/06 od 3. ožujka 2007. godine podržao ustavnost odredbi navedenog zakona o privatizaciji.

17. Potom je navedeno i da je poznato da je Vijeće ministara Bosne i Hercegovine još 2005. godine donijelo Odluku o osnivanju Povjerenstva za državnu imovinu, koje je imalo zadaću utvrditi kriterije za podjelu „državne imovine“ između različitih razina vlasti, ali da to povjerenstvo nikada nije postiglo suglasnost o tim pitanjima. Neriješeni status „državne imovine“ uvjetovao je propisivanje zabrane raspolaganja tom imovinom. U svezi s tim, Narodna skupština RS je istaknula da je visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu bez ikakvog pravnog ovlaštenja Odlukom kojom se proglašava Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Federacije Bosne i Hercegovine, 21. ožujka 2005. godine, i Odlukom kojom se proglašava Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Republike Srpske, 21. ožujka 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 razina Bosne i Hercegovine sama po sebi titular „državne imovine“ koja se nalazi na teritoriju entiteta, niti se njima određuje titular.

18. Osim toga, navedeno je da podnositelji zahtjeva pogrešno tumače odredbu članka 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 s drugim državama sukcesorima glede imovine, a ni na koji način ne može definirati pravo ili nadležnost Bosne i Hercegovine u unutarnjem pravnom poretku. Isto tako je navedeno i da je pogrešna tvrdnja podnositelja zahtjeva da je „na ovaj način državi Bosni i Hercegovini oduzeto pravo da izvršava svoje međunarodne obveze propisane člankom III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine“, jer ovaj članak to ne propisuje. Ukazano je da pored toga što navedeni članak Ustava Bosne i Hercegovine ne definira navedeno pitanje, još 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 podnositelja 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 potom 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 dane člankom III/1. Ustava Bosne i Hercegovine i nikako za ostala pitanja.

V. Relevantni propisi

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

Članak I/1.

Bosna i Hercegovina

1. Kontinuitet

Republika Bosna i Hercegovina, čiji je oficijelni naslov od sada „Bosna i Hercegovina“, nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država, sa svojim unutarnjim ustrojem izmijenjenim kako je to predviđeno ovim Ustavom, sa svojim sadašnjim međunarodno priznatim granicama. [...]

Članak III/3.(a) i (b)

3. Pravni sustav i nadležnosti entiteta i institucija

a) Sve vladine funkcije i ovlasti, koje po ovom Ustavu nisu izričito dodijeljene institucijama Bosne i Hercegovine, pripadaju entitetima.

b) Entiteti i sve njihove niže jedinice u potpunosti će se pokoravati ovome Ustavu, koji dokida one odredbe zakona Bosne i Hercegovine i ustava i zakona entiteta koje su protivne Ustavu, kao i odlukama institucija Bosne i Hercegovine. Opća

načela među- narodnog prava su sastavni dio pravnog sustava Bosne i Hercegovine i entiteta.

Članak IV/4.(e)

Parlamentarna skupština

4. Ovlasti

Parlamentarna skupština je nadležna za:

e) Ostale stvari potrebite za izvršavanje njezinih dužnosti ili one koje su joj dodijeljene uzajamnim sporazumom entiteta.

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

Članak 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.

Članak 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).

Članak 3.

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

Članak 4.

Nepokretna imovina iz članka 3. ovog zakona, kao i upravljanje i raspolaganje tom imovinom od subjekata javne vlasti, utvrđuje se sukladno posebnom zakonu.

Članak 5.

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

VI. Dopustivost

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

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

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

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

Ustavni sud će podržavati ovaj Ustav.

a) Ustavni sud ima isključivu nadležnost odlučivanja o svim sporovima koji proisteknu iz ovog Ustava između entiteta, ili između Bosne i Hercegovine i jednog ili oba entiteta, ili između institucija Bosne i Hercegovine, uključujući, ali ne ograničavajući se na to:

- Je li odluka nekog entiteta da uspostavi posebne paralelne odnose sa susjednom državom sukladna ovom Ustavu, uključujući i odredbe koje se tiču suvereniteta i teritorijalnog integriteta Bosne i Hercegovine.

- Je li neka odredba ustava ili zakona jednog entiteta sukladna ovom Ustavu.

Spor može pokrenuti član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući ili dopredsjedavajući jednog od domova Parlamentarne skupštine; jedna četvrtina članova/delegata jednog od domova Parlamentarne skupštine, ili jedna četvrtina jednog od domova zakonodavnog tijela 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 ovlašteni 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 članka VI/3.(a) stavak 2. Ustava Bosne i Hercegovine.

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

VII. Meritum

26. Podnositelji zahtjeva smatraju da Narodna skupština RS „nema pravni osnov“ da donese sporni zakon, kao i da taj zakon nije suglasan sa čl. I/1., III/3.(b) i IV/4.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 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 članku 2. spornog zakona. Iz navedenog proizlazi da se sporni zakon odnosi isključivo na postojeću nepokretnu imovinu, koja se trenutno koristi za obavljanje djelatnosti i funkcioniranje navedenih subjekata javne vlasti Republike Srpske. Pri tome, sporni zakon propisuje i da se takva nepokretna imovina po sili zakona smatra vlasništvom navedenih subjekata (članak 3.).

28. Sporni zakon se implicitno odnosi na nekretnine koje su „državna imovina“ bivše SFRJ ili SRBiH. O tome nije bilo spora između podnositelja zahtjeva i Narodne skupštine RS. U odgovoru na zahtjev Narodna skupština RS nije osporila navode da se spornim zakonom propisuje pravo vlasništva na nekretninama koje su „državna imovina“ bivše SFRJ ili SRBiH. Narodna skupština RS, kao donositelj spornog zakona i njegov autentični tumač, u odgovoru na zahtjev (toč. 13.–18. ove odluke) afirmativno ukazuje da se sporni zakon doista odnosi na „državnu imovinu“. Ustavni sud zapaža da se temeljno nesuglasje između podnositelja zahtjeva i Narodne skupštine RS odnosi na pitanje ima li ili nema Republika Srpska ovlaštenje samostalno propisima regulirati pravna pitanja u svezi s 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. srpnja 2012. godine, *U 8/19* od 6. veljače 2020. godine, *U 9/19* od 6. veljače 2020. godine i *U 4/21* od 27. rujna 2021. godine, dostupne na www.ustavnisud.ba).

30. Tako je Ustavni sud u Odluci broj U 1/11 ispitivao je li Republika Srpska imala ustavnu nadležnost donijeti Zakon o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriju Republike Srpske i pod zabranom je raspolaganja. U toj odluci Ustavni sud je objasnio što se podrazumijeva pod pojmom „državna imovina“. U točki 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 tog razloga, uživa poseban status. Državna imovina je karakteristična po javnopravnoj prirodi odnosa subjekata i korištenja te imovine, kao i njezinog 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 prometna mreža, prometna infrastruktura, itd.). Ono, po svojoj prirodi, prioritetno 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 točki 77. navedene odluke Ustavni sud je naglasio da je predmet reguliranja u tom predmetu bila „nepokretna imovina koja je pripala Bosni i Hercegovini na temelju 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 pojam „državna imovina“ ne odnosi samo na 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 prioritetno 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, njezinog 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 učinkovito izvršavala specifična nadležnost određene administrativno-teritorijalne razine u državi. Osim toga, ova imovina može služiti i kao 'drugi način financiranja troškova potrebnih za izvršavanje nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine' u smislu članka IV/4.(b) u svezi sa člankom VIII/3. Ustava Bosne i Hercegovine“ (U 1/11, točka 82.).

32. U konkretnom slučaju, spornim zakonom se implicitno regulira pitanje vlasništva na nekretninama koje su „državno vlasništvo“ bivše SFRJ ili SRBiH. Člankom 3. spornog zakona je propisano da je nepokretna imovina, koja se smatra vlasništvom subjekata javne vlasti iz članka 2. spornog zakona, po sili zakona vlasništvo tih subjekata. Spornim zakonom uspostavljena je pravna osnova da se sva nepokretna „državna imovina“ pravno evidentira kao imovina Republike Srpske, kao i da se pravo vlasništva na nekretninama koje su „državno vlasništvo“ bivših SFRJ i SRBiH prenese na Republiku Srpsku i ostale subjekte javnih vlasti navedene u članku 2. spornog zakona. Ustavni sud smatra da je ovo suprotno citiranoj praksi Ustavnog suda, prvenstveno Odluci broj U 1/11, u kojoj je Ustavni sud utvrdio povredu Ustava Bosne i Hercegovine zbog zakona koji je donijela Narodna skupština RS, 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 članku I/1. Ustava BiH i članku III/3.(b) Ustava BiH, koji izražava načelo ustavnosti, kao i članku 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 članka 2. spornog zakona. Iz ovih razloga, pobijani zakon je protuustavan. Cjelokupan zakon ne može ostati na pravnoj snazi“ (vidi točku 81. citirane odluke).

33. Ustavni sud također ukazuje da su svi prigovori Narodne skupštine RS suštinski isti kao u ranijim predmetima u kojim je Ustavni sud odlučivao o pitanjima „državnog vlasništva“. Te prigovore i navode Ustavni sud je razmotrio u odlukama koje je donio, zbog čega smatra da nema potrebe ponavljati ih (vidi odluke o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda u predmetima br. *U 1/11* od 13. srpnja 2012. godine, *U 8/19* od 6. veljače 2020. godine, *U 9/19* od 6. veljače 2020. godine i *U 4/21* od 27. rujna 2021. godine, dostupne na www.ustavnisud.ba). Jedino na što Ustavni sud želi ponovno ukazati je Okvirni zakon o privatizaciji poduzeća i banaka u Bosni i Hercegovini, na koji se poziva Narodna skupština RS u odgovoru na zahtjev. U svezi s tim zakonom, Ustavni sud naglašava da je na razini države donesena odluka (zakon) kojom se entitetima dozvoljava da vrše privatizaciju državnih poduzeća i banaka koji se nalaze na njihovom teritoriju. U navedenoj praksi Ustavni sud je kontinuirano isticao da se pitanje „državne imovine“ mora riješiti na državnoj razini. 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 državnoj razini. 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 RS donijela sporni zakon protivno članku I/1. Ustava Bosne i Hercegovine i članku III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, kao i članku 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 svoje stajalište iz ranijih odluka: „[...] Ustavni sud je svjestan činjenice da je ovo pitanje država pokušala riješiti Odlukom Vijeća ministara BiH iz prosinca 2004. godine o formiranju Povjerenstva za državnu imovinu, koje bi trebalo izraditi kriterije za utvrđivanje pitanja koja imovina je u vlasništvu države, koja u vlasništvu entiteta i Brčko distrikta, te koje je trebalo pripremiti put ka zakonodavstvu na državnoj i nižoj administrativno-teritorijalnoj razini 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 navedenog povjerenstva, već još od dana stupanja na snagu Ustava BiH, tj. 14. prosinca 1995. godine. Stoga, postoji istinska nužnost, a i pozitivna obveza, da BiH ovo pitanje riješi što je prije moguće“ (*op. cit. U 1/11*, točka 84. i *U 4/21*, točka 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 članka 2. Aneksa II. Ustava Bosne i Hercegovine.

VIII. Zaključak

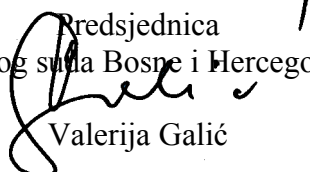
37. Ustavni sud zaključuje kako je Republika Srpska donijela sporni zakon protivno čl. I/1., III/3.(b) i IV/4.(e) Ustava Bosne i Hercegovine jer se radi o isključivoj nadležnosti Bosne i Hercegovine u reguliranju pitanja nepokretne „državne imovine“ iz spornog zakona. Iz ovih razloga, sporni zakon je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

38. Na temelju članka 59. st. (1) i (2) i članka 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 temelju članka 43. stavak (1) Pravila Ustava, dopredsjednik Ustavnog suda Miodrag Simović je dao izjavu o neslaganju.

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

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

Valerija Galić