

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 temelju članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 57. stavak (2) točka e) i članka 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, dopredsjednik

Zlatko M. Knežević, dopredsjednik

Helen Keller, dopredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudac

na sjednici održanoj 2. ožujka 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 Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i pet delegata Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine** za donošenje privremene mjere.

Privremeno se stavlja izvan 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: podnositelj zahtjeva), podnio je 22. veljače 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, podnositelj zahtjeva je 28. veljače 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. veljače 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 Zastupničkog 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 temelju članka 64. Pravila Ustavnog suda, podnijeli i zahtjeve za donošenje privremene mjere kojom bi Ustavni sud privremeno stavio izvan pravne snage osporeni zakon do donošenja konačne odluke Ustavnog suda.

Spajanje predmeta

4. S obzirom na to da se navedeni zahtjevi temelje na istim ili sličnim tvrdnjama o neustavnosti osporenog zakona i da se traži donošenje iste privremene mjere, Ustavni sud je, u skladu sa člankom 32. stavak (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. prosinca 2022. godine donijela osporeni zakon.

6. Vijeće za zaštitu vitalnog interesa Ustavnog suda Republike Srpske je donijelo Rješenje broj UV-1/23 od 9. veljače 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. veljače 2023. godine.

7. Predsjednik Republike Srpske je 16. veljače 2023. godine donio Ukaz broj 01-020-832/23 o proglašenju osporenog zakona. Taj ukaz je 20. veljače 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 članka 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. rujna 2022. godine. U svezi 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, podnositelji 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. Podnositelji zahtjeva traže da Ustavni sud usvoji zahtjev i utvrdi da osporeni zakon nije u suglasnosti 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 temelju odredbi članka 61. st. (2) i (3) Pravila Ustavnog suda, stavi izvan snage osporeni zakon i odredi da on prestaje važiti narednog dana od dana objave odluke Ustavnog suda u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“.

Navodi iz zahtjeva za donošenje privremene mjere

10. Podnositelji zahtjeva, u smislu članka 57. stavak (2) točka e) i članka 64. stavak (1) Pravila Ustavnog suda, traže da Ustavni sud donese privremenu mjeru kojom bi se osporeni zakon privremeno stavio izvan 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 odredaba 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. studenog 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 obvezujućih odluka Ustavnog suda, te nepoštovanje nadležnosti Bosne i Hercegovine za uređenje pravne oblasti koja je predmet osporenog zakona. Zbog navedenih razloga, podnositelji zahtjeva smatraju da bi primjenom osporenog zakona mogla nastati nepopravljiva šteta po nepokretnu državnu imovinu. S obzirom na to, podnositelji zahtjeva traže da Ustavni sud usvoji zahtjev za donošenje privremene mjere, privremeno stavi izvan 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):

Članak 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 daljnjemu tekstu: Uprava) kao svojina tih subjekata.

Članak 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. prosinca 1991. godine bila upisana kao imovina sa pravom raspolaganja ili upravljanja bivše Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine.

Članak 3.

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

Članak 4.

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

Članak 5.

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

Članak 6.

(1) Upisi nepokretne imovine iz članka 2. ovoga 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 stavka 1. ovoga članka upravlja Republika Srpska ili drugi subjekat javne vlasti kojeg određuje Vlada Republike Srpske.

Članak 7.

Ovaj zakon stupa na snagu osmoga dana od dana objave 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 protuustavnim Odlukom o dopustivosti i meritumu broj U-10/22 od 22. rujna 2022. godine, odluka dostupna na www.ustavnisud.ba).

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. ovoga 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”.

Dopustivost i osnovanost zahtjeva za privremenu mjeru

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

14. 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.

15. Članak 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 pravilnoga vođenja postupka.

(4) Postupak za donošenje privremene mjere je žuran, a odluka kojom se usvaja zahtjev za donošenje privremene mjere je obvezujuća do donošenja konačne odluke Ustavnoga suda.

16. Ustavni sud podsjeća da je članak 64. Pravila Ustavnog suda primjenjiv u slučajevima u kojim Ustavni sud ocijeni, na temelju 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 izvan pravne snage Odlukom o dopustivosti i meritumu broj U-10/22 od 22. rujna 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 temelju članka 64. stavak (1) Pravila, Ustavni sud može, na vlastitu inicijativu ili na zahtjev podnositelja 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 svezi s tim, Ustavni sud je u svojoj praksi ukazao da članak 64. stavak (1) Pravila Ustavnog suda korištenjem izraza „može, na vlastitu inicijativu ili na zahtjev podnositelja zahtjeva ili apelanta, odrediti svaku privremenu mjeru koju smatra neophodnom” potvrđuje da Ustavni sud ima široko diskrecijsko pravo kada rješava zahtjev. To diskrecijsko pravo proizlazi iz i ograničeno je ustavnom obvezom Ustavnog suda da „podržava Ustav“ prema članku 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 temelju 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. rujna 2017. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 74/16, točka 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 svezi s tim, Ustavni sud naročito zapaža da se osporenim zakonom u članku 6. propisuje da će se donijeti novi zakoni na temelju 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 unatoč 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 članka 64. stavak (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. veljače 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 svezi s navedenim zakonom“.

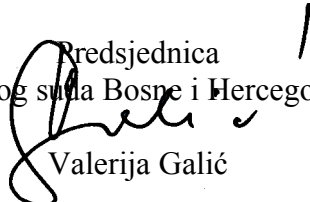
21. U smislu članka 64. stavak (4) Pravila Ustavnog suda, odluka o privremenoj mjeri proizvodi pravno djelovanje do donošenja konačne odluke Ustavnog suda.

22. Na temelju 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 članka 43. Pravila Ustavnog suda, dopredsjednik Zlatko M. Knežević je dao izjavu o neslaganju, o čijim razlozima je upoznao Ustavni sud.

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

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

Valerija Galić