

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у предмету број **У 10/22**, рјешавајући захтјев **шест делегата Дома народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине**, на основу члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине, члана 57 став (2) алинеја б), члана 59 ст. (1) и (2), члана 61 ст. (2) и (3) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 94/14), у саставу:

Валерија Галић, председница

Миодраг Симовић, потпредседник

Мирсад Ћеман, потпредседник

Helen Keller, потпредседница

Сеада Палаврић, судија

Angelika Nußberger, судија

Леди Бианку, судија

на сједници одржаној 22. септембра 2022. године донио је

ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ

Усваја се захтјев шест делегата Дома народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине.

Утврђује се да Република Српска нема уставну надлежност за регулисање правне материје која је предмет Закона о непокретној имовини која се користи за функционисање јавне власти („Службени гласник Републике Српске“ број 29/22), јер је то, у складу са чланом I/1, чланом III/3б) и чланом IV/4е) Устава Босне и Херцеговине, надлежност Босне и Херцеговине.

У складу са чланом 61 став (2) Устава Босне и Херцеговине, ставља се ван правне снаге Закон о непокретној имовини која се користи за функционисање јавне власти („Службени гласник Републике Српске“ број 29/22).

У складу са чланом 61 став (3) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине, Закон о непокретној имовини која се користи за функционисање јавне власти („Службени гласник Републике Српске“ број 29/22) престаје да важи наредног дана од дана објављивања одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“.

Одлуку објавити у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“, „Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине“, „Службеном гласнику Републике Српске“ и у „Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. Увод

1. Бакир Изетбеговић, Асим Сарајлић, Амир Фазлић, Муниб Јусуфовић, Денис Бећировић и Златко Милетић, шест делегата Дома народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: подносиоци захтјева), поднијели су 13. априла 2022. године Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) захтјев за оцјену компатибилности Закона о непокретној имовини која се користи за функционисање јавне власти („Службени гласник Републике Српске“ број 29/22; у даљњем тексту: спорни закон) са чланом I/1 Устава Босне и Херцеговине, чланом III/3б) Устава Босне и Херцеговине, чланом IV/4е) Устава Босне и Херцеговине и чланом 2 Анекса II Устава Босне и Херцеговине. Истовремено су подносиоци захтјева затражили да Уставни суд донесе привремену мјеру којом би забранио примјену спорног закона до доношења коначне одлуке о захтјеву.

II. Поступак пред Уставним судом

2. На основу члана 23 Правила Уставног суда, од Народне скупштине Републике Српске (у даљњем тексту: Народна скупштина РС) затражено је 18. априла 2022. године да достави одговор за захтјев.

3. Народна скупштина РС је доставила одговор 20. маја 2022. године.

III. Чињенице

4. Народна скупштина РС је 10. фебруара 2022. године усвојила спорни Закон број 02/1-021-122/22, чији је садржај поближе описан у дијелу ове одлуке – Релевантни прописи (тачка 20).

5. Вијеће за заштиту виталног интереса Уставног суда Републике Српске донијело је Рјешење број УВ-1/22 од 23. марта (објављено у „Службеном гласнику РС“ број 26/22 од 28. марта 2022. године) којим је одлучено да није прихватљив захтјев Клуба делегата бошњачког народа у Вијећу народа Републике Српске за утврђивање повреде виталног националног интереса бошњачког народа због доношења предметног закона.

6. Предсједница Републике Српске (Жељка Цвијановић, с. р.) 30. марта 2022. године донијела је Указ о проглашењу спорног закона. Тај указ је 5. априла 2022. године објављен у „Службеном гласнику РС“ број 29/22).

7. Високи представник је 12. априла 2022. године донио Налог о обустављању примјене спорног закона број 01/22 (објављен у „Службеном гласнику БиХ“ број 22/22 од 15. априла 2022. године; Налог садржи три члана). У члану 1 Налога је наведено да се примјена спорног

закона овим путем обуставља до ступања на снагу коначне одлуке Уставног суда о спорном закону. У члану 2 Налога је наведено да се он доноси на основу међународног мандата високог представника и не доноси се супституисањем било којег домаћег органа власти, те да ће Налог имати првенство у односу на било које неконзистентне одредбе било којег закона, прописа или акта, било постојећег, било будућег. Такође, у члану 2 Налога је наведено и да се он директно примјењује и није потребна ниједна додатна радња ради обезбјеђења његовог правног дејства. Коначно, у члану 3 Налога је истакнуто да он ступа на снагу одмах и објављује се на службеним интернет страницама Канцеларије високог представника, те да се одмах објављује у „Службеном гласнику БиХ“.

IV. Захтјев

а) Наводи из захтјева

8. Подносиоци захтјева наводе да је доношење спорног закона у супротности са чланом I/1, чланом III/3б), чланом IV/4е) и чланом 2 Анекса II Устава Босне и Херцеговине. У вези с тим се наводи да је Народна скупштина РС, и поред јасних забрана да се питање „државне имовине“ рјешава једнострано и јасног става Уставног суда (из одлука бр. У 1/11, У 8/19 и У 9/19) да је то питање у искључивој надлежности Босне и Херцеговине, донијела спорни закон којим је једнострано ријешено питање дијела „државне имовине“. Даље се наводи да је доношење спорног закона у супротности и са важећим Законом о привременој забрани располагања државном имовином Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“ бр. 18/05 и 29/06, 85/06, 32/07, 41/07, 74/07, 99/07, 58/08), те два ентитетска закона којима се забрањује располагање „државном имовином“ на подручју Федерације Босне и Херцеговине, односно Републике Српске, али и у супротности с низом одлука Уставног суда према којима је питање „државне имовине“ (У 1/11, У 8/19, У 9/19, У 16/20 и У 4/21) у искључивој надлежности државе Босне и Херцеговине и њених органа. Затим се истиче да се чланом 3 спорног закона прописује да је „имовина која се сматра власништвом субјеката јавне власти [...], коју ти субјекти користе за обављање њихове дјелатности и функционисање, по сили закона својина тих субјеката“. С обзиром на то да се према одредбама спорног закона „субјектима јавне власти“ који ће постати носиоци права својине над „државном имовином“ сматрају Република Српска, јединице локалне самоуправе, јавна предузећа, јавне установе и друге јавне службе чији је оснивач Република Српска, јасно је да се ради о великом захвату ради стицања права својине над „државном имовином“. Овако неуставно додијељено право својине на дијеловима „државне имовине“ ентитету Република Српска, како то наводе

подносиоци захтјева, било би основ за даљње дефинисање располагања и управљања овом имовином, што би се прописало посебним законом.

9. Подносиоци захтјева, даље, истичу да се спорним законом омогућава да дио „државне имовине“, која је својина Босне и Херцеговине, буде претворен у ентитетску имовину, односно у имовину јединице локалне самоуправе, јавних предузећа, јавних установа и других јавних служби чији је оснивач Република Српска, што је супротно члану I/1 Устава Босне и Херцеговине. Подносиоци се затим позивају на члан III/3б) Устава Босне и Херцеговине, па указују да Устав Босне и Херцеговине даје надлежност држави Босни и Херцеговини и њеним институцијама (не ентитетима или неким другим административним нивоима) да регулишу питање „државне имовине“, као што се то чини оспореним одредбама спорног закона. Такође наводе да одредбе спорног закона крше уједно и члан IV/4е) Устава Босне и Херцеговине којим се Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине даје надлежност у осталим питањима која су потребна за спровођење дужности државе.

10. Указујући да је „државна имовина“ питање у искључивој надлежности државе Босне и Херцеговине и њених органа, подносиоци захтјева, у дијелу насловљеном као „Битне чињенице у вези са државном имовином у БиХ“, указују на Закон о претворби друштвене својине из 1994. године („Службени лист СРБиХ“ број 33/94), који је и данас на снази у складу са тачком 2 Анекса II на Устав Босне и Херцеговине (Континуитет прописа). Даље се наводи и да је континуитет права својине над имовином Републике Босне и Херцеговине, односно бивше Социјалистичке Републике Босне и Херцеговине, потврђен и Пресудом Суда Босне и Херцеговине број П-254/06 од 3. октобра 2008. године. Затим се истиче да Споразум о питањима сукцесије између Босне и Херцеговине, Републике Хрватске, Републике Македоније, Републике Словеније и Савезне Републике Југославије (који је одлуком Предсједништва Босне и Херцеговине ратификован 28. новембра 2001. године; „Службени гласник БиХ“ – Међународни уговори број 10/2001, у даљњем тексту: Споразум о сукцесији) показује да је држава Босна и Херцеговина титулар својине над непокретном имовином бивше СФРЈ, која се након распада бивше СФРЈ налази на територији Босне и Херцеговине. До истог закључка је дошао и Уставни суд у Одлуци број У 1/11 (Одлука о допустивости и меритуму број У 1/11 од 13. јула 2012. године, доступна на www.ustavisud.ba). Даље се наводи да је за разумијевање питања државне имовине и права њеног регулисања значајно доношење Закона о привременој забрани располагања државном имовином Босне и Херцеговине и два ентитетска закона којим се забрањује располагање државном имовином на подручју Федерације Босне и Херцеговине, односно Републике Српске, које је својом

одлуком прогласио високи представник у Босни и Херцеговини. Ови закони су, како се то наводи, још на снази с обзиром на то да није донесен закон о државној имовини на нивоу Босне и Херцеговине.

11. У дијелу захтјева насловљеном као „Аргументи за оцјену уставности“ подносиоци захтјева наглашавају да је спорним законом држави Босни и Херцеговини одузето право да извршава своје међународне обавезе прописане чланом III/3б) Устава Босне и Херцеговине, у контексту Споразума о сукцесији који показује да је држава Босна и Херцеговина титулар својине над државном имовином. Затим се, у смислу члана VI/5 Устава Босне и Херцеговине (коначност и обавезност одлука Уставног суда бр. У 1/11, У 8/19, У 9/19, У 16/20 и У 4/21), указује да је јасно и недвосмислено да ентитет Република Српска нема надлежност регулисања статуса „државне имовине“. При томе, подносиоци захтјева указују и на релевантне ставове/закључке из наведених одлука Уставног суда (тач. 62 и 82 Одлуке број У 1/11 и тачка 37 Одлуке број У 10/16).

12. С обзиром на наведено, подносиоци захтјева предлажу да Уставни суд усвоји њихов захтјев, утврди да спорни закон није у сагласности са чл. I/1, III/3б), IV/4е) и VI/5 Устава Босне и Херцеговине, те да престаје да важи од наредног дана од дана објављивања одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“, као и да се одлука о захтјеву објави у другим службеним гласилима у БиХ.

б) Одговор на захтјев

13. У одговору на захтјев (насловљеном као дио I Опште напомене) Народна скупштина РС је указала да је регулисање питања својинскоправних односа и имовине која се налази на територији ентитета, у конкретном случају на територији Републике Српске, у надлежности ентитета, и то без обзира на својство титулара права својине, јер је право својине исто и једнако за све. У вези с тим је истакнуто да се имовина која је у својини Републике Српске, Федерације Босне и Херцеговине или неког од кантона не може књижити на Босну и Херцеговину јер за то не постоји уставни основ. Дакле, како је то наведено, према Уставу Босне и Херцеговине „државна имовина“ спада у надлежност ентитета, а не „заједничких институција“ на нивоу Босне и Херцеговине. При томе је Народна скупштина РС указала и да, уколико би и постојао правни основ да институције на нивоу Босне и Херцеговине газдују, имају у посједу или својини „државну имовину“, тај основ нужно се мора наћи у делегирању овлашћења нивоу Босне и Херцеговине, у складу са чл. III/3 и III/5 Устава Босне и Херцеговине. Дакле, институције Босне и Херцеговине могле би, како је наведено,

евентуално, имати у својини имовину која се користи превасходно за функције и овлашћења која Устав изричито даје нивоу Босне и Херцеговине, и то уз претходну сагласност ентитета као њених државотворних елемената.

14. Затим је наведено да су, у складу с одредбама члана 2 Анекса II уз Устав Босне и Херцеговине и чланом I/1 Устава Босне и Херцеговине, на снази остали сви прописи који су на територији Босне и Херцеговине били на снази у тренутку ступања на снагу Устава Босне и Херцеговине, укључујући и прописе које је доносила Народна скупштина РС. У том смислу је даље наведено да је Амандманом XXXII на члан 68 тачка 6 Устава Републике Српске прописано да Република уређује и обезбјеђује својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине, правни положај предузећа и других организација, њихових удружења и комора, економске односе с иностранством који нису пренесени на институције Босне и Херцеговине, тржиште и планирање, док је тачком 8 наведеног члана прописано да Република Српска уређује основне циљеве и правце привредног, научног, технолошког, демографског и социјалног развоја, развоја пољопривреде и села, коришћење простора, политику и мјере за усмјеравање развоја и робне резерве. Осим тога, наведено је и да члан 58 став 1 Устава Републике Српске прописује да се својинска права над средствима у друштвеној својини и услови под којима се та средства преносе у друге облике својине уређују законом. Дакле, наведене одредбе Устава Републике Српске, како је то истакла Народна скупштина РС, уставни су основ за доношење спорног закона. Из њих јасно произлази да Република Српска има надлежност за доношење закона о непокретној имовини која се користи за функционисање јавне власти, односно има надлежност да регулише сва питања која су од значаја за имовинска, односно својинска права, а прије свега питања у вези с „државном имовином“. Стога, наводе да спорни закон није у супротности ни са Уставом Републике Српске, а нарочито не са Уставом Босне и Херцеговине.

15. У дијелу одговора на захтјев насловљеном као „II Главно разматрање“ Народна скупштина РС је истакла, између осталог, да се својинскоправни односи регулишу законом и да законска рјешења која се тичу права својине једнако вриједје за све субјекте права, били они приватноправног или јавноправног карактера. Чињеница да је власник ствари град или општина, односно јавно предузеће или физичко лице, не утиче на обим и садржај права својине. Према томе, истакнуто је да онај ко има надлежност да уређује својинскоправне односе не може бити проглашен ненадлежним зато што се у односу на неке ствари као титулар права својине може појавити јавноправни субјекат. С друге стране је наведено да у Уставу Босне и Херцеговине не постоји категорија „државна имовина“, јер сва имовина која

није у својини физичких и правних лица припада ентитетима. Коначну потврду ове тврдње, како је то наведено, налазе у чињеници да је процес приватизације спроведен управо на начин да је сваки од ентитета извршио приватизацију – продао државни капитал у привредним друштвима која су се налазила на њиховој територији, чиме је прихваћен и имплементиран територијални принцип. Хипотетички, ако су наводи подносилаца захтјева тачни и основани, онда се доводи у питање, поред осталог, и процес приватизације државног капитала у привредним друштвима, приватизација станова у државној својини, додјела концесија, јавно-приватна партнерства, управљање природним ресурсима и томе слично.

16. Што се тиче права државе Босне и Херцеговине, која истичу подносиоци захтјева, та права, како је то наведено, Босна и Херцеговина на основу члана I/1 Устава Босне и Херцеговине може имати само у контексту међународноправног субјективитета. Заправо, држава једино у међународном праву и може имати права у овом контексту како то подносиоци захтјева наводе, јер је у међународном праву ријеч о односима између држава и међународних организација. Народна скупштина РС је истакла да у унутрашњем праву држава Босна и Херцеговина може имати само надлежности, никако права, јер у унутрашњем праву наступа с позиције власти (*ius imperii*), а ова питања нису регулисана неким конкретним чланом Устава Босне и Херцеговине. Другим ријечима, одредба члана I/1 Устава Босне и Херцеговине дефинише континуитет Босне и Херцеговине у односима с другим државама, међународним организацијама и у погледу закључених међународних уговора, чиме је експлицитно потврђено да континуитет у унутрашњем праву не постоји. Такође, овом одредбом ни на који начин није регулисано унутрашње уређење државне организације, а посебно не питање „државне имовине“. У прилог наведеном је указано и да закони које је донијела Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине потврђују схватање да „државна имовина“ припада ентитетима. Тако је, како наводе, одлуком високог представника из 1998. године донесен Оквирни закон о приватизацији предузећа и банака у Босни и Херцеговини, а 19. јула 1999. године Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине усвојила је исти оквирни закон. Наведени закон, како је то истакнуто, признаје да су ентитети власници „државне имовине“ и да имају потпуну надлежност за регулисање питања у вези с „државном имовином“. Такође је указано да је Уставни суд Одлуком у предмету број У 19/06 од 3. марта 2007. године подржао уставност одредби наведеног закона о приватизацији.

17. Затим је наведено и да је познато да је Савјет министара Босне и Херцеговине још 2005. године донио Одлуку о оснивању Комисије за државну имовину, која је имала задатак

да утврди критеријуме за подјелу „државне имовине“ између различитих нивоа власти, али да та комисија никада није постигла сагласност о тим питањима. Неријешени статус „државне имовине“ условио је прописивање забране располагања том имовином. У вези с тим, Народна скупштина РС је истакла да је високи представник за Босну и Херцеговину без икаквог правног овлашћења Одлуком којом се проглашава Закон о привременој забрани располагања државном имовином Федерације Босне и Херцеговине, 21. марта 2005. године, и Одлуком којом се проглашава Закон о привременој забрани располагања државном имовином Републике Српске, 21. марта 2005. године, забранио Босни и Херцеговини и ентитетима даље располагање одређеним категоријама „државне имовине“. И ове одлуке, очигледно, говоре да високи представник признаје да је „државна имовина“ повјерена ентитетима. Поред тога, у наведеним одлукама о забрани располагања „државном имовином“ не тврди се да је ниво Босне и Херцеговине сам по себи титулар „државне имовине“ која се налази на територији ентитета, нити се њима одређује титулар.

18. Осим тога, наведено је да подносиоци захтјева погрешно тумаче одредбу члана III/3б) Устава Босне и Херцеговине, стављајући је у непосредну корелацију са Споразумом о сукцесији. У том смислу је наведено да наведени споразум може одредити само однос Босне и Херцеговине с другим државама сукцесорима у погледу имовине, а ни на који начин не може дефинисати право или надлежност Босне и Херцеговине у унутрашњем правном поретку. Исто тако је наведено и да је погрешна тврдња подносилаца захтјева да је „на овај начин држави Босни и Херцеговини одузето право да извршава своје међународне обавезе прописане чланом III/3б) Устава Босне и Херцеговине“, јер овај члан то не прописује. Указано је да поред тога што наведени члан Устава Босне и Херцеговине не дефинише наведено питање, још већи проблем представља то што државе у међународном праву не могу имати „права за извршавање својих обавеза“, већ само (дјелатну) способност или капацитет. Такође је наведено и да је тврдња подносилаца захтјева да је питање „државне имовине“ једно од осталих питања за која је надлежна Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине и да оно потпада под искључиве надлежности Босне и Херцеговине *contradictio in adiecto*, а затим и чисти произвољни конструкт. Стога је наведено да је Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине надлежна само за питања која су потребна за спровођење дужности које су јој изричито дате чланом III/1 Устава Босне и Херцеговине и никако за остала питања.

V. Релевантни прописи

19. **Устав Босне и Херцеговине** у релевантном дијелу гласи:

*Члан I/1**Босна и Херцеговина**1. Континуитет*

Република Босна и Херцеговина, чије је званично име од сада „Босна и Херцеговина”, наставља своје правно постојање по међународном праву као држава, са унутрашњом структуром модификованом овим Уставом и са постојећим међународно признатим границама. [...]

*Члан III/3а) и б)**3. Правни поредак и надлежности институција*

а) Све владине функције и овлашћења, која нису овим Уставом изричито дата институцијама Босне и Херцеговине, припадају ентитетима.

б) Ентитети и њихове ниже јединице у потпуности ће поштовати овај Устав, којим се стављају ван снаге одредбе закона Босне и Херцеговине и одредбе устава и закона ентитета које су у супротности с њим, као и одлуке институција Босне и Херцеговине. Општи принципи међународног права представљају интегрални дио правног поретка Босне и Херцеговине и ентитета.

*Члан IV/4е)**Парламентарна скупштина**4. Овлашћења*

Парламентарна скупштина је надлежна за:

е) Друга питања потребна за извршавање њезиних дужности или оних обавеза које су јој узајамним споразумом додијелили ентитети.

20. Закон о непокретној имовини која се користи за функционисање јавне власти („Службени гласник Републике Српске“ број 29/22) гласи:

Члан I.

Овим законом регулише се својина на непокретној имовини која служи као средство вршења и спровођења јавне власти, а коју користе субјекти који врше ту власт од потписивања Дејтонског мировног споразума.

Члан 2.

Субјекти јавне власти су Република Српска, јединице локалне самоуправе, јавна предузећа, јавне установе и друге јавне службе чији је оснивач Република Српска, односно јединица локалне самоуправе (у даљем тексту: субјекти јавне власти).

Члан 3.

Непокретна имовина која се сматра власништвом субјеката јавне власти из члана 2. овог закона, коју ти субјекти користе за обављање њихове дјелатности и функционисање, по сили закона својина је тих субјеката.

Члан 4.

Непокретна имовина из члана 3. овог закона, као и управљање и располагање том имовином од субјеката јавне власти, утврђује се у складу са посебним законом.

Члан 5.

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у “Службеном гласнику Републике Српске”.

VI. Допустивост

21. При испитивању допустивости захтјева, Уставни суд је пошао од одредби чл. IV/1 и VI/3а) Устава Босне Херцеговине.

22. Члан IV/1 Устава Босне и Херцеговине у релевантном дијелу гласи:

Дом народа се састоји од 15 делегата [...]

23. Члан VI/3а) Устава Босне и Херцеговине гласи:

Уставни суд ће штитити овај Устав.

а) Уставни суд има искључиву надлежност да одлучује у споровима који по овом Уставу настају између ентитета, или између Босне и Херцеговине и једног или оба ентитета, или између институција Босне и Херцеговине, укључујући, али се не ограничавајући само на то:

- Да ли је одлука неког ентитета да успостави специјални паралелни однос са неком од сусједних држава сагласна овом Уставу, укључујући и

одредбе које се односе на суверенитет и територијални интегритет Босне и Херцеговине.

- Да ли је неки члан устава или закона ентитета у сагласности са овим Уставом.

Спорове могу покретати само чланови Предсједништва, предсједавајући Министарског савјета, предсједавајући или замјеник предсједавајућег било којег вијећа Парламентарне скупштине, једна четвртина чланова било којег вијећа Парламентарне скупштине или једна четвртина било ког законодавног вијећа неког ентитета.

24. Имајући у виду одредбе чл. IV/1 и VI/3а) Устава Босне и Херцеговине, Уставни суд, прије свега, констатује да је спорни захтјев поднио овлашћени субјекат. Наиме, Дом народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине састоји се од 15 делегата, па шест чланова, колико је поднијело захтјев, чине најмање једну четвртину од укупног броја чланова у смислу члана VI/3а) став 2 Устава Босне и Херцеговине.

25. Имајући у виду одредбе члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине и члана 19 став (1) Правила Уставног суда, Уставни суд је утврдио да је предметни захтјев допустив зато што га је поднио овлашћени субјекат и да не постоји ниједан формални разлог из члана 19 став (1) Правила Уставног суда због којег захтјев није допустив.

VII. Меритум

26. Подносиоци захтјева сматрају да Народна скупштина РС „нема правни основ“ да донесе спорни закон, као и да тај закон није сагласан са чл. I/1, III/3б) и IV/4е) Устава Босне и Херцеговине и чланом 2 Анекса II Устава Босне и Херцеговине.

27. Уставни суд указује да из садржаја спорног закона произлази да је њиме обухваћена сва непокретна имовина коју користе субјекти јавне власти Републике Српске наведени у члану 2 спорног закона. Из наведеног произлази да се спорни закон односи искључиво на постојећу непокретну имовину, која се тренутно користи за обављање дјелатности и функционисање наведених субјеката јавне власти Републике Српске. При томе, спорни закон прописује и да се таква непокретна имовина по сили закона сматра својином наведених субјеката (члан 3).

28. Спорни закон се имплицитно односи на непокретности које су „државна имовина“ бивше СФРЈ или СРБиХ. О томе није било спора између подносилаца захтјева и Народне

скупштине РС. У одговору на захтјев Народна скупштина РС није оспорила наводе да се спорним законом прописује право својине на непокретностима које су „државна имовина“ бивше СФРЈ или СРБиХ. Народна скупштина РС, као доносилац спорног закона и његов аутентични тумач, у одговору на захтјев (тач. 13–18 ове одлуке) афирмативно указује да се спорни закон заиста односи на „државну имовину“. Уставни суд запажа да се основно неслагање између подносилаца захтјева и Народне скупштине РС односи на питање да ли Република Српска има или нема овлашћење да самостално прописима регулише правна питања у вези с цјелокупном „државном имовином“.

29. Уставни суд подсјећа да је у својој досадашњој пракси у више наврата расправљао о питању овлашћења ентитета, односно државе Босне и Херцеговине да располажу „државном имовином“ у контексту уставне расподјеле надлежности (види одлуке о допустивости и меритуму Уставног суда у предметима бр. У 1/11 од 13. јула 2012. године, У 8/19 од 6. фебруара 2020. године, У 9/19 од 6. фебруара 2020. године и У 4/21 од 27. септембра 2021. године, доступне на www.ustavisud.ba).

30. Тако је Уставни суд у Одлуци број У 1/11 испитивао да ли је Република Српска имала уставну надлежност да донесе Закон о статусу државне имовине која се налази на територији Републике Српске и под забраном је располагања. У тој одлуци Уставни суд је објаснио шта се подразумијева под појмом „државна имовина“. У тачки 62 те одлуке је наведено: „Државна имовина, иако је то облик својине који је по својој структури сличан грађанскоправној приватној својини, представља посебан правни концепт, те, из тог разлога, ужива посебан статус. Државна имовина је карактеристична по јавноправној природи односа субјеката и коришћења те имовине, као и њеног титулара. Она обухвата, с једне стране, покретне и непокретне ствари које су у рукама јавне власти и које јој служе ради вршења те власти, с друге стране, она може обухватити 'јавно добро' (морска вода и морско дно, ријечна вода и ријечна корита, језера, планине и друга природна богатства, јавна саобраћајна мрежа, саобраћајна инфраструктура, итд.). Оно, по својој природи, приоритетно служи свим људима у држави. Као такво, 'јавно добро' може бити изузето из правног промета (*res extra commercium*) због свога значаја, јер је то једини начин да буде сачувано и заштићено.“

31. Осим тога, у тачки 77 наведене одлуке Уставни суд је нагласио да је предмет регулисања у том предмету била „непокретна имовина која је припала Босни и Херцеговини на основу међународног Споразума о питањима сукцесије“ и „непокретна имовина на којој је право располагања и управљања имала бивша СРБиХ“. У наставку образложења Уставни суд је додатно појаснио да се појам „државна имовина“ не односи само на непокретности у

смислу зграда и осталог, те је даље нагласио: „Уставни суд понавља како државна имовина има посебан статус. Она обухвата, с једне стране, покретне и непокретне ствари које су у рукама јавне власти и које јој служе ради вршења те власти. С друге стране, 'државна имовина' може обухватити јавно добро, које по својој природи приоритетно служи свим људима у држави (текућа вода, заштита климатских услова живота, заштита других природних ресурса, као што су шуме, нужна државна инфраструктурна мрежа у смислу Анекса 9 Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини итд.). Таква имовина представља одраз државности, њеног суверенитета и територијалног интегритета БиХ. Такође, не може се занемарити интерес Босне и Херцеговине да задржи 'јавно добро', као дио 'државне имовине' које служи свим грађанима Босне и Херцеговине, које није нужно да би се дјелотворно извршавала специфична надлежност одређеног административно-територијалног нивоа у држави. Осим тога, ова имовина може служити и као 'други начин финансирања трошкова потребних за извршавање надлежности институција Босне и Херцеговине и међународних обавеза Босне и Херцеговине' у смислу члана IV/4б) у вези са чланом VIII/3 Устава Босне и Херцеговине“ (У I/11, тачка 82).

32. У конкретном случају, спорним законом се имплицитно регулише питање својине на непокретностима које су „државна својина“ бивше СФРЈ или СРБиХ. Чланом 3 спорног закона је прописано да је непокретна имовина, која се сматра својином субјеката јавне власти из члана 2 спорног закона, по сили закона својина тих субјеката. Спорним законом успостављен је правни основ да се сва непокретна „државна имовина“ правно евидентира као имовина Републике Српске, као и да се право својине на непокретностима које су „државна својина“ бивших СФРЈ и СРБиХ пренесе на Републику Српску и остале субјекте јавних власти наведене у члану 2 спорног закона. Уставни суд сматра да је ово супротно цитираној пракси Уставног суда, првенствено Одлуци број У 1/11, у којој је Уставни суд утврдио повреду Устава Босне и Херцеговине због закона који је донијела Народна скупштина РС, а који је по својој суштини исти као и спорни закон. У наведеној одлуци закључено је: „[...] Уставни суд закључује да је Република Српска донијела спорни закон противно члану I/1 Устава БиХ и члану III/3б) Устава БиХ, који изражава принцип уставности, као и члану IV/4е) Устава БиХ, који додјељује Парламентарној скупштини надлежност у осталим питањима која су потребна за спровођење дужности државе, јер се ради о искључивој надлежности БиХ да регулише питања имовине из члана 2 спорног закона. Из ових разлога, побијани закон је противуставан. Цјелокупан закон не може остати на правној снази“ (види тачку 81 цитиране одлуке).

33. Уставни суд такође указује да су сви приговори Народне скупштине РС суштински исти као у ранијим предметима у којим је Уставни суд одлучивао о питањима „државне својине“. Те приговоре и наводе Уставни суд је размотрио у одлукама које је донио, због чега сматра да нема потребе да их понавља (види одлуке о допустивости и меритуму Уставног суда у предметима бр. У 1/11 од 13. јула 2012. године, У 8/19 од 6. фебруара 2020. године, У 9/19 од 6. фебруара 2020. године и У 4/21 од 27. септембра 2021. године, доступне на www.ustavisud.ba). Једино на шта Уставни суд жели поновно указати је Оквирни закон о приватизацији предузећа и банака у Босни и Херцеговини, на који се позива Народна скупштина РС у одговору на захтјев. У вези с тим законом, Уставни суд наглашава да је на нивоу државе донесена одлука (закон) којом се ентитетима дозвољава да врше приватизацију државних предузећа и банака који се налазе на њиховој територији. У наведеној пракси Уставни суд је континуирано истицао да се питање „државне имовине“ мора ријешити на државном нивоу. У одлукама Уставног суда никада није речено како би питање државне имовине требало бити ријешено, већ је нагласак искључиво на томе да се ово питање има ријешити на државном нивоу. Чињеница да закон о „државној имовини“ још није донесен не значи да ентитети могу својим законима регулисати то питање.

34. Имајући у виду наведено, Уставни суд закључује да је Народна скупштина РС донијела спорни закон противно члану I/1 Устава Босне и Херцеговине и члану III/3б) Устава Босне и Херцеговине, као и члану IV/4е) Устава Босне и Херцеговине, који додјељује Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине надлежност у осталим питањима која су потребна за спровођење дужности државе, јер се ради о искључивој надлежности Босне и Херцеговине да регулише питања имовине из спорног закона. Из ових разлога, спорни закон је противуставан. Цјелокупан спорни закон не може остати на правној снази.

35. На крају, Уставни суд понавља свој став из ранијих одлука: „[...] Уставни суд је свјестан чињенице да је ово питање држава покушала ријешити Одлуком Савјета министара БиХ из децембра 2004. године о формирању Комисије за државну имовину, која би требала израдити критеријуме за утврђивање питања која имовина је у својини државе, која у својини ентитета и Брчко дистрикта, те која је требала припремити пут ка законодавству на државном и нижем административно-територијалном нивоу о правима својине, управљања и другим питањима повезаним с државном имовином. Високи представник је донио адекватне законе о привременој забрани располагања државном имовином како би потпомогао тај процес. Ово је позитиван корак, јер се инсталира стручно тијело државе, у којем и ентитети и Брчко дистрикт могу артикулисати свој очигледан интерес. Међутим, ово питање није

ријешено, не од дана формирања наведене комисије, већ још од дана ступања на снагу Устава БиХ, тј. 14. децембра 1995. године. Стога, постоји истинска нужност, а и позитивна обавеза, да БиХ ово питање ријеши што је прије могуће“ (*op. cit.* У 1/11, тачка 84 и У 4/21, тачка 46).

Остали наводи

36. Будући да је утврдио да спорни закон није донесен у складу са чл. I/1, III/36) и IV/4e) Устава Босне и Херцеговине, Уставни суд сматра да није неопходно посебно разматрати навод из захтјева о кршењу члана 2 Анекса II Устава Босне и Херцеговине.

VIII. Закључак

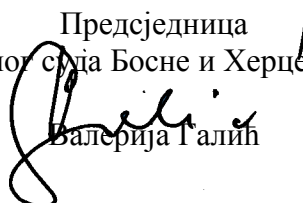
37. Уставни суд закључује како је Република Српска донијела спорни закон противно чл. I/1, III/36) и IV/4e) Устава Босне и Херцеговине јер се ради о искључивој надлежности Босне и Херцеговине у регулисању питања непокретне „државне имовине“ из спорног закона. Из ових разлога, спорни закон је у цијелости противуставан.

38. На основу члана 59 ст. (1) и (2) и члана 61 ст. (2) и (3) Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

39. С обзиром на одлуку у овом предмету, Уставни суд неће посебно разматрати приједлог за доношење привремене мјере.

40. На основу члана 43 став (1) Правила Устава, потпредсједник Уставног суда Миодраг Симовић је дао изјаву о неслагању.

41. Према члану VI/5 Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједница
Уставног суда Босне и Херцеговине

Валерија Галић