

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у предмету број **У-5/23**, рјешавајући захтјев **Дениса Бећировића, члана Предсједништва Босне и Херцеговине, и других**, за доношење привремене мјере, на основу члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине, члана 57 став (2) тачка е) и члана 64 ст. (1) и (4) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник БиХ“ број 94/14), у саставу:

Валерија Галић, предсједница

Мирсад Ћеман, потпредсједник

Златко М. Кнежевић, потпредсједник

Helen Keller, потпредсједница

Сеада Палаврић, судија

Angelika Nußberger, судија

Леди Бианку, судија

на сједници одржаној 2. марта 2023. године донио је

## ОДЛУКУ О ПРИВРЕМЕНОЈ МЈЕРИ

Усвајају се захтјеви Дениса Бећировића, члана Предсједништва Босне и Херцеговине, Жељка Комшића, члана Предсједништва Босне и Херцеговине, 11 делегата Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине и пет делегата Дома народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине за доношење привремене мјере.

Привремено се ставља ван правне снаге **Закон о непокретној имовини која се користи за функционисање јавне власти** („Службени гласник Републике Српске“ број 16/23).

Ова одлука ступа на снагу одмах и производи правно дејство до доношења коначне одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине о поднесеним захтјевима.

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

### Образложење

1. Денис Бећировић, члан Предсједништва Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: подносилац захтјева), поднио је 22. фебруара 2023. године Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) захтјев за оцјену уставности Закона о непокретној имовини која се користи за функционисање јавне власти („Службени гласник

Републике Српске“ број 16/23; у даљњем тексту: оспорени закон). Такође, подносилац захтјева је 28. фебруара 2023. године, дакле на дан када је оспорени закон ступио на снагу, доставио поднесак у којем је навео да „опреза ради, а с циљем осигурања допустивости захтјева“ обавјештава Уставни суд да у цијелости остаје при поднесеном захтјеву и приједлогу за доношење привремене мјере.

2. Осим тога, Уставни суд је 28. фебруара 2023. године примио још три захтјева за оцјену уставности истог закона у којима су такође постављени и захтјеви за доношење привремене мјере. Захтјеве су поднијели Жељко Комшић, члан Предсједништва Босне и Херцеговине (заведен под бројем У-6/23), 11 посланика Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине (заведен под бројем У-7/23) и пет делегата Дома народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине (заведен под бројем У-8/23; сви заједно у даљњем тексту: подносиоци захтјева).

3. Сви подносиоци захтјева су, на основу члана 64 Правила Уставног суда, поднијели и захтјеве за доношење привремене мјере којом би Уставни суд привремено ставио ван правне снаге оспорени закон до доношења коначне одлуке Уставног суда.

### **Спајање предмета**

4. С обзиром на то да се наведени захтјеви заснивају на истим или сличним тврдњама о неуставности оспореног закона и да се тражи доношење исте привремене мјере, Уставни суд је, у складу са чланом 32 став (1) Правила Уставног суда, донио одлуку о спајању наведених захтјева у којима ће водити један поступак и донијети једну одлуку под бројем У-5/23.

### **Релевантне чињенице**

5. Народна скупштина Републике Српске је на петој посебној сједници од 28. децембра 2022. године донијела оспорени закон.

6. Вијеће за заштиту виталног интереса Уставног суда Републике Српске је донијело Рјешење број УВ-1/23 од 9. фебруара 2023. године којим је утврђено да није прихватљив захтјев Клуба делегата бошњачког народа у Вијећу народа Републике Српске за утврђивање повреде виталног националног интереса бошњачког народа у оспореном закону. Наведено рјешење је објављено у „Службеном гласнику Републике Српске“ број 14/23 од 15. фебруара 2023. године.

7. Предсједник Републике Српске је 16. фебруара 2023. године донио Указ број 01-020-832/23 о проглашењу оспореног закона. Тај указ је 20. фебруара 2023. године објављен у „Службеном гласнику Републике Српске“ број 16/23.

#### **Наводи из захтјева**

8. Подносиоци захтјева сматрају да је оспорени закон супротан одредбама чл. I/2, III/3б), IV/4а) и е) и VI/5 Устава Босне и Херцеговине и члана 2 Анекса II Устава Босне и Херцеговине. Указује се да је оспорени закон формом и садржајем истовјетан ранијем Закону о непокретној имовини која се користи за функционисање јавне власти („Службени гласник РС“ број 29/22), који је Уставни суд прогласио неуставним Одлуком о допустивости и меритуму број У-10/22 од 22. септембра 2022. године. У вези с тим, између осталог, они наводе да Република Српска нема уставну надлежност за уређење правне материје која је предмет оспореног закона, те да он представља наставак неуставног располагања државном имовином на подручју тог ентитета. Такође се наводи да се оспореним законом „озакоњује“ досадашње незаконито дјеловање наведеног ентитета у односу на државну имовину. При томе, подносиоци захтјева истичу да је неспорно да ентитети посједују своју имовину неопходну за функционисање властитих институција и да се та питања могу уређивати искључиво у оквирима њихове надлежности, без „преузимања одређених питања у правним областима“ која су у искључивој надлежности државе Босне и Херцеговине.

9. Подносиоци захтјева траже да Уставни суд усвоји захтјев и утврди да оспорени закон није у сагласности с наведеним одредбама Устава Босне и Херцеговине, те да Република Српска нема уставну надлежност за уређење правне материје која је предмет оспореног закона. Даље, они захтијевају да Уставни суд, на основу одредби члана 61 ст. (2) и (3) Правила Уставног суда, стави ван снаге оспорени закон и одреди да он престаје да важи наредног дана од дана објављивања одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“.

#### **Наводи из захтјева за доношење привремене мјере**

10. Подносиоци захтјева, у смислу члана 57 став (2) тачка е) и члана 64 став (1) Правила Уставног суда, траже да Уставни суд донесе привремену мјеру којом би се оспорени закон привремено ставио ван правне снаге до доношења одлуке Уставног суда о захтјеву за оцјену уставности. Као разлози за доношење привремене мјере су наведени: правна природа спора о уставности; континуирано кршење релевантних одредби Устава Босне и Херцеговине; еклатантно кршење Споразума о сукцесији 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), Закона о привременој забрани располагања државном имовином Босне и Херцеговине и других правних прописа релевантних за правно уређење државне имовине; опетовано неизвршавање коначних и обавезујућих одлука Уставног суда, те непоштовање надлежности Босне и Херцеговине за уређење правне области која је предмет оспореног закона. Због наведених разлога, подносиоци захтјева сматрају да би примјеном оспореног закона могла настати непоправљива штета по непокретну државну имовину. С обзиром на то, подносиоци захтјева траже да Уставни суд усвоји захтјев за доношење привремене мјере, привремено стави ван правне снаге оспорени закон, те одреди да одлука Уставног суда одмах ступа на снагу и производи правно дејство до доношења коначне одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине о поднесеном захтјеву, као и да се одлука Уставног суда објави у службеним гласилима.

### **Релевантни прописи**

11. **Закон о непокретној имовини која се користи за функционисање јавне власти** („Службени гласник Републике Српске“ број 16/23):

#### *Члан 1.*

*Овим законом регулише се својина на непокретној имовини која служи као средство вршења и спровођења јавне власти и коју користе субјекти који врше ту власт од потписивања Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини, а уписана је у јавним евиденцијама о непокретностима, за чије вођење и одржавање је надлежна Републичка управа за геодетске и имовинско-правне послове (у даљем тексту: Управа) као својина тих субјеката.*

#### *Члан 2.*

*Овај закон се не односи на својину на непокретној имовини која је у јавним евиденцијама о непокретностима, за чије вођење и одржавање је надлежна Управа, до 31. децембра 1991. године била уписана као имовина са правом располагања или управљања бивше Социјалистичке Републике Босне и Херцеговине.*

#### *Члан 3.*

*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 4.*

*Непокретна имовина уписана у јавним евиденцијама о непокретностима за чије вођење и одржавање је надлежна Управа, као својина субјекта јавне власти из члана 3. овог закона, коју ти субјекти користе за обављање њихове дјелатности и функционисање, по сили закона, својина је тих субјекта.*

*Члан 5.*

*Непокретна имовина из члана 4. овог закона, као и управљање и располагање том имовином од стране субјекта јавне власти, утврђује се посебним законима.*

*Члан 6.*

*(1) Уписи непокретне имовине из члана 2. овог закона у јавним евиденцијама о непокретностима, за чије вођење и одржавање је надлежна Управа, неће се мијењати до доношења закона којим ће се регулисати својина на тој непокретној имовини.*

*(2) Непокретном имовином из става 1. овог члана управља Република Српска или други субјекат јавне власти којег одређује Влада Републике Српске.*

*Члан 7.*

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

12. **Закон о непокретној имовини која се користи за функционисање јавне власти** („Службени гласник Републике Српске“ број 29/22, који је проглашен противуставним Одлуком о допустивости и меритуму број У-10/22 од 22. септембра 2022. године, одлука доступна на [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)).

*Члан 1.*

*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”.*

#### **Допустивост и основаност захтјева за привремену мјеру**

13. При испитивању основаности захтјева за доношење привремене мјере Уставни суд полази од одредби члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине и члана 64 ст. (1) и (4) Правила Уставног суда.

14. 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.*

15. Члан 64 ст. (1) и (4) Правила Уставног суда гласи:

*(1) Уставни суд може, на сопствену иницијативу или на захтјев подносиоца захтјева или апеланта, да одреди сваку привремену мјеру за коју сматра да треба да је донесе у интересу странака или правилног вођења поступка.*

*(4) Поступак за доношење привремене мјере је хитан, а одлука ком се усваја захтјев за доношење привремене мјере је обавезујућа до доношења коначне одлуке Уставног суда.*

16. Уставни суд подсјећа да је члан 64 Правила Уставног суда примјењив у случајевима у којим Уставни суд оцијени, на основу разлога и доказа о оправданости достављених уз захтјев за доношење привремене мјере, да је то у интересу странака или правилног вођења поступка, односно да би могла настати ненадокнадива штета.

17. За Уставни суд је очигледно да околности конкретног предмета отварају врло озбиљна и сложена питања уставности оспореног закона. Нарочито, Уставни суд примјећује да је назив оспореног закона истовјетан називу закона који је Уставни суд већ ставио ван правне снаге Одлуком о допустивости и меритуму број У-10/22 од 22. септембра 2022. године. Даље, Уставни суд запажа да оспорени закон садржи одређене одредбе које су биле садржане и у ранијем закону, као и одредбе које нису биле прописане ранијим законом.

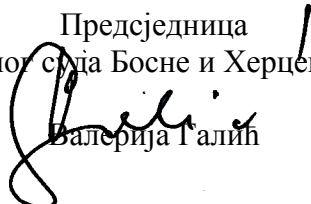
18. Уставни суд подсјећа да, на основу члана 64 став (1) Правила, Уставни суд може, на властиту иницијативу или на захтјев подносиоца захтјева или апеланта, одредити сваку



привремену мјеру за коју сматра да је треба донијети у интересу странака или правилног вођења поступка, нарочито ако то може довести до ненадокнадиве штете. У вези с тим, Уставни суд је у својој пракси указао да члан 64 став (1) Правила Уставног суда коришћењем израза „може, на властиту иницијативу или на захтјев подносиоца захтјева или апеланта, одредити сваку привремену мјеру коју сматра неопходном” потврђује да Уставни суд има широко дискреционо право када рјешава захтјев. То дискреционо право произлази из и ограничено је уставном обавезом Уставног суда да „подржава Устав“ према члану VI/3а) Устава Босне и Херцеговине. Када добије захтјев за доношење привремене мјере, прије него што одлучи какву привремену мјеру може одредити, Уставни суд мора утврдити да су испуњене околности за доношење привремене мјере, односно Уставни суд мора бити у могућности да закључи, „на основу разлога и доказа о оправданости достављених уз захтјев за доношење привремене мјере, да је то у интересу странака или правилног вођења поступка, односно да би могле настати неотклоњиве штетне посљедице“ (види Уставни суд, Одлука о привременој мјери број У-10/16 од 17. септембра 2017. године, објављена у „Службеном гласнику БиХ“ број 74/16, тачка 25).

19. Поднесени захтјеви постављају озбиљна и сложена питања која се односе на могуће штетне посљедице примјене оспореног закона прије доношења коначне одлуке о захтјеву. У вези с тим, Уставни суд нарочито запажа да се оспореним законом у члану 6 прописује да ће се донијети нови закони на основу којих ће се мијењати уписи на непокретностима које су предмет овог закона. Уколико законодавац Републике Српске настави дјеловати у том правцу прије коначне одлуке Уставног суда о оспореном закону и упркос свим другим до сада донесеним одлукама које се тичу питања државне имовине, а Уставни суд оспорени закон прогласи неуставним, штетне посљедице поступања по том закону, према мишљењу Уставног суда, биле би веће него да се примјена оспореног закона привремено обустави. Осим тога, Уставни суд закључује да постоји опасност од настанка ненадокнадиве штете зато што би имплементација оспореног закона могла озбиљно подривати владавину права и вођење поступка пред Уставним судом. Стога, иако имплементација оспореног закона још није почела, Уставни суд сматра да би доношење привремене мјере спријечило потенцијалне негативне посљедице које би могле настати његовом примјеном. Не прејудуцирајући коначну одлуку о меритуму захтјева, Уставни суд сматра да је усвајање привремене мјере неопходно у интересу правне сигурности, нарочито имајући у виду да се том мјером примјена оспореног закона само привремено обуставља.

20. Узимајући у обзир све наведено, Уставни суд је увјерен да је доношење привремене мјере, у смислу члана 64 став (1) Правила Уставног суда, у интересу свих страна у поступку и у интересу поступка пред Уставним судом, како је то наведено у диспозитиву ове одлуке. Уставни суд је дошао до таквог закључка без обзира на то што је високи представник 27. фебруара 2023. године донио одлуку којом је суспендовао примјену оспореног закона (доступна [ovdje](#)), будући да је у тој одлуци наведено да ће таква суспензија трајати „до ступања на снагу коначне одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине или док Уставни суд Босне и Херцеговине не донесе одлуку о привременим мјерама у вези с наведеним законом“.
21. У смислу члана 64 став (4) Правила Уставног суда, одлука о привременој мјери производи правно дејство до доношења коначне одлуке Уставног суда.
22. На основу изложеног, одлучено је као у диспозитиву ове одлуке.
23. Уставни суд подсјећа на то да одлука о привременој мјери ни у којем случају не прејудуцира одлуку о допустивости, односно о меритуму захтјева за оцјену уставности.
24. У смислу члана 43 Правила Уставног суда, потпредсједник Златко М. Кнежевић је дао изјаву о неслагању, о чијим разлозима је упознао Уставни суд.
25. У складу са чланом VI/5 Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједница  
Уставног суда Босне и Херцеговине  
  
Валерија Галић