

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-5/23**, rješavajući zahtjeve **Denisa Bećirovića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, i drugih**, na osnovu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) alineja b), člana 59. st. (1) i (2), člana 61. st. (2) i (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 94/14 i 47/23), u sastavu:

Valerija Galić, predsjednica

Mirsad Ćeman, potpredsjednik

Helen Keller, potpredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudija

na sjednici održanoj 30. maja 2024. godine

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Usvajaju se zahtjevi **Denisa Bećirovića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, Željka Komšića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, 11 delegata Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i pet 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 16/23) jer je to, u skladu sa članom I/1, članom III/3.b) i članom IV/4.e) Ustava Bosne i Hercegovine, nadležnost Bosne i Hercegovine.

U skladu sa članom 61. stav (2) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, stavlja se van pravne snage **Zakon o nepokretnoj imovini koja se koristi za funkcioniranje javne vlasti** („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 16/23).

U skladu sa članom 61. stav (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, **Zakon o nepokretnoj imovini koja se koristi za funkcioniranje javne vlasti** („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 16/23) prestaje važiti narednog dana od dana objavljivanja 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. Denis Bećirović, član Predsjedništva Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva), podnio je 22. februara 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, podnosilac zahtjeva je 28. februara 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. februara 2023. godine primio još tri zahtjeva za ocjenu ustavnosti istog zakona u kojima su 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 Predstavničkog 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). Ustavni sud će u odnosu na sve podnesene zahtjeve iz tač. 1. i 2. ove odluke koristiti zajednički termin „podnosioci zahtjeva“.

3. Podnosioci zahtjeva su, na osnovu člana 64. Pravila Ustavnog suda, podnijeli i zahtjeve za donošenje privremene mjere kojom bi Ustavni sud privremeno stavio van pravne snage osporeni zakon do donošenja konačne odluke Ustavnog suda.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

4. S obzirom na to da se navedeni zahtjevi zasnivaju na istim ili sličnim tvrdnjama o neustavnosti osporenog zakona i da se traži donošenje iste privremene mjere, Ustavni sud je, u skladu sa članom 32. stav (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.

5. Ustavni sud je 2. marta 2023. godine donio Odluku o privremenoj mjeri broj U-5/23 (dostupna na www.ustavnisud.ba) kojom je usvojio zahtjev za donošenje privremene mjere, te osporeni zakon privremeno stavio van pravne snage. Odlučeno je da navedena odluka o privremenoj mjeri stupa na snagu odmah i da proizvodi pravno djelovanje do donošenja konačne odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o podnesenim zahtjevima.

6. Na osnovu člana 23. Pravila Ustavnog suda, od Narodne skupštine Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Narodna skupština RS) zatraženo je 9. marta 2023. godine da dostavi odgovore za zahtjeve.

7. Narodna skupština RS je tri puta (10. aprila, 16. maja i 7. juna 2023. godine) tražila od Ustavnog suda da produži rok za dostavljanje odgovora na zahtjeve. Međutim, i pored toga što je udovoljeno tim zahtjevima, Narodna skupština RS nije dostavila odgovore na zahtjeve u ostavljenim rokovima. U vezi s tim, Ustavni sud ističe da je u posljednjem podnesku od 8. juna 2023. godine obavijestio Narodnu skupštinu RS da će, ukoliko u ponovo produženom roku ne dostavi odgovore na zahtjeve, postupiti u skladu s odredbama člana 23. stav (4) Pravila Ustavnog suda kojima je propisano da „[n]edostavljanje odgovora na zahtjev/apelaciju ne utječe na tok postupka pred Ustavnim sudom, koji će u tom slučaju svoju odluku temeljiti na dostavljenim informacijama koje nisu osporili drugi učesnici u postupku“.

III. Činjenice

8. Narodna skupština RS je na petoj posebnoj sjednici od 28. decembra 2022. godine donijela osporeni zakon.

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

10. Predsjednik Republike Srpske je 16. februara 2023. godine donio Ukaz broj 01-020-832/23 o proglašenju osporenog zakona. Taj ukaz je 20. februara 2023. godine objavljen u „Službenom glasniku Republike Srpske“ broj 16/23.

IV. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

11. Podnosioci zahtjeva smatraju da je osporeni zakon suprotan odredbama čl. I/1, III/3.b), IV/4.a) i e) i VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine i člana 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. septembra 2022. godine (dostupna na www.ustavnisud.ba). Ističu da su određene razlike u sadržaju

teksta osporenog zakona i ranijeg zakona pod istim nazivom posljedica daljnjih neustavnih aktivnosti entiteta Republika Srpska. U vezi s tim, između ostalog, navode da Republika Srpska nema ustavnu nadležnost za uređenje pravne materije koja je predmet osporenog zakona. Dalje se navodi da se prema članu 2. osporenog zakona samo *pro forme* propisuje da se on ne odnosi na vlasništvo na nepokretnoj imovini koja je 31. decembra 1991. godine bila upisana kao imovina s pravom raspolaganja ili upravljanja bivše SRBiH. Ovakvo zakonsko određenje, prema ocjeni podnosioca zahtjeva, ne umanjuje njegovu neustavnost, jer je ovdje izuzet od reguliranja samo jedan dio ukupne državne imovine koji je propisan Zakonom o privremenoj zabrani raspolaganja državnim imovinom Bosne i Hercegovine.

12. Dalje je navedeno da se odredbama osporenog zakona državna imovina stavlja pod upravljanje i raspolaganje svih javnih vlasti, odnosno pod faktičku upravu Republike Srpske. Na taj način, kako je istaknuto, osporenim zakonom se kao titular nad cjelokupnom nepokretnom državnim imovinom koja je predmet njegovog reguliranja proglašava Republika Srpska, odnosno Vlada Republike Srpske kao konačni titular prava državnog vlasništva. Navedeno je da članom 4. osporenog zakona označena nepokretna državna imovina po sili zakona postaje vlasništvo organa javne vlasti Republike Srpske, što je neustavno i nezakonito. Pri tome, podnosioci 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. Podnosioci zahtjeva ističu da se osporenim zakonom uspostavlja jedinstvena evidencija o nekretninama i pravima na nekretninama, čime je suštinski obuhvaćena sva nepokretna imovina SRBiH i Bosne i Hercegovine, bez izuzetaka, koja se nalazi na području entiteta Republika Srpska od 1991. godine, a ne samo od potpisivanja Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini.

13. Navedeno je i da je netačna tvrdnja pojedinih nosilaca vlasti u entitetu Republika Srpska da teritorija ili teritorijalni obuhvat tog entiteta od 49% ukupne teritorije BiH automatski daje vlasnička prava nad državnim imovinom tom entitetu, jer se stvarne nadležnosti, koje se tiču prava vlasništva nad državnim imovinom, mogu jedino urediti odgovarajućim državnim zakonom. Konačno je ukazano da osporenim zakonom (član 5) Republika Srpska najavljuje donošenje drugih posebnih zakona kojima će subjekti javne vlasti urediti pitanja upravljanja i raspolaganja nepokretnom imovinom na koju se odnosi osporeni zakon. To, prema ocjeni podnosioca zahtjeva, pretpostavlja daljnje kršenje odredbi Ustava Bosne i Hercegovine, Sporazuma o sukcesiji, Zakona o zabrani raspolaganja državnim imovinom, te niza odluka Ustavnog suda (*U-1/11, U-8/19, U-9/19, U-16/20, U-4/21 i U-10/22*), kao i povredu prava Bosne i Hercegovine da pitanje državne imovine

uredi državnim zakonom. Zbog toga se, između ostalog, navodi i da je donošenjem osporenog zakona povrijeđeno i pravo na imovinu države Bosne i Hercegovine.

14. S obzirom na navedeno, podnosioci zahtjeva traže da Ustavni sud usvoji zahtjeve i utvrdi da osporeni zakon nije u saglasnosti s navedenim odredbama Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno da Republika Srpska nema ustavnu nadležnost za uređenje pravne materije koja je predmet osporenog zakona. Nadalje, oni zahtijevaju da Ustavni sud, na osnovu odredbi člana 61. st. (2) i (3) Pravila Ustavnog suda, osporeni zakon stavi van snage i odredi da on prestaje važiti narednog dana od dana objavljivanja odluke Ustavnog suda u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“.

V. Relevantni propisi

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

Član I/1.

Bosna i Hercegovina

1. Kontinuitet

Republika Bosna i Hercegovina, čije je zvanično ime od sada „Bosna i Hercegovina“, nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država, sa unutrašnjom strukturom modificiranom ovim Ustavom, i sa postojećim međunarodno priznatim granicama. [...]

Član III/3.a) i b)

3. Pravni poredak i nadležnosti institucija

a) Sve vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu ovim Ustavom izričito povjerena institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima.

b) Entiteti i sve njihove administrativne jedinice će se u potpunosti pridržavati ovog Ustava, kojim se stavljaju van snage zakonske odredbe Bosne i Hercegovine i ustavne i zakonske odredbe entiteta koje mu nisu saglasne, kao i odluka institucija Bosne i Hercegovine. Opšta načela međunarodnog prava su sastavni dio pravnog poretka Bosne i Hercegovine i entiteta.

Član IV/4.e)

Parlamentarna skupština

4. Ovlaštenja

Parlamentarna skupština je nadležna za:

e) Ostala pitanja koja su potrebna da se provedu njene dužnosti, ili koja su joj dodijeljena zajedničkim sporazumom entiteta.

16. **Zakon o nepokretnoj imovini koja se koristi za funkcioniranje javne vlasti** („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 16/23) u relevantnom dijelu glasi:

Član 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 daljem tekstu: Uprava) kao svojina tih subjekata.

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

Član 3.

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).

Član 4.

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

Član 5.

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

Član 6.

(1) Upisi nepokretne imovine iz člana 2. ovog 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 stava 1. ovog člana upravlja Republika Srpska ili drugi subjekat javne vlasti kojeg određuje Vlada Republike Srpske.

Član 7.

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

17. **Zakon o nepokretnoj imovini koja se koristi za funkcioniranje javne vlasti** („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 29/22, koji je proglašen protivustavnim Odlukom o dopustivosti i meritumu broj U-10/22 od 22. septembra 2022. godine „Službeni glasnik BiH“ broj 68/22) u relevantnom dijelu glasi:

Član 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.

Član 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).

Član 3.

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

Član 4.

Nepokretna imovina iz člana 3. ovog zakona, kao i upravljanje i raspolaganje tom imovinom od subjekata javne vlasti, utvrđuje se u skladu sa posebnim zakonom.

Član 5.

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

VI. Dopustivost

18. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva, Ustavni sud je pošao od odredbi čl. IV/1, IV/2. i VI/3.a) Ustava Bosne Hercegovine.

19. Član IV/1. Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

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

20. Član IV/2. Ustava Bosne i Hercegovine glasi:

Predstavnički dom se sastoji od 42 člana, od kojih se dvije trećine biraju sa teritorije Federacije, a jedna trećina sa teritorije Republike Srpske.

21. Član VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine glasi:

Ustavni sud će podržavati ovaj Ustav.

a) Ustavni sud je jedini nadležan da odlučuje o bilo kojem sporu koji se javlja po ovom Ustavu između dva entiteta, ili između Bosne i Hercegovine i jednog ili oba entiteta, te između institucija Bosne i Hercegovine, uključujući ali ne ograničavajući se na to:

- Da li je odluka entiteta da uspostavi poseban paralelan odnos sa susjednom državom u skladu sa ovim Ustavom, uključujući i odredbe koje se odnose na suverenitet i teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine.

- Da li je bilo koja odredba ustava ili zakona jednog entiteta u skladu sa ovim Ustavom.

Sporove može pokrenuti član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući, ili njegov zamjenik, bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine; jedna četvrtina članova/delegata bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine, ili jedna četvrtina članova bilo kojeg doma zakonodavnog organa jednog entiteta.

22. Imajući u vidu odredbe čl. IV/1, IV/2. i VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud je utvrdio da su zahtjevi dopustivi zato što su ih podnijeli ovlašteni subjekti i da ne postoji nijedan formalni razlog iz člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda zbog kojeg zahtjevi nisu dopustivi.

VII. Meritum

23. Podnosioci zahtjeva smatraju da je predmet osporenog zakona državna imovina, čije je pravno reguliranje, prema čl. I/1, III/3.b) i IV/4.e) Ustava Bosne i Hercegovine i članu 2. Aneksa II Ustava Bosne i Hercegovine, u isključivoj nadležnosti države Bosne i Hercegovine a ne entiteta.

24. Ustavni sud podsjeća da je u svojoj dosadašnjoj praksi više puta 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. jula 2012. godine, *U-8/19* od 6. februara 2020. godine, *U-9/19* od 6. februara 2020. godine, *U-4/21* od 27. septembra 2021. godine i *U-10/22* od 22. septembra 2022. godine, dostupne na www.ustavnisud.ba).

25. Tako je Ustavni sud u Odluci broj U-1/11 ispitivao da li je Republika Srpska imala ustavnu nadležnost da donese Zakon o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji Republike Srpske i pod zabranom je raspolaganja. U toj odluci Ustavni sud je objasnio šta se podrazumijeva pod pojmom državna imovina na sljedeći način: „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 njenog 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 saobraćajna mreža, saobraćajna 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“ (tačka 62. navedene odluke). Osim toga, Ustavni sud je naglasio da je predmet reguliranja u tom predmetu bila „nepokretna imovina koja je pripala Bosni i Hercegovini na osnovu međunarodnog Sporazuma o pitanjima sukcesije i nepokretna imovina na kojoj je pravo raspolaganja i upravljanja imala bivša SRBiH“ (*idem*, tačka 77). 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 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, njenog 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 djelotvorno izvršavala specifična nadležnost određenog administrativno-teritorijalnog nivoa u državi. Osim toga, ova imovina može služiti i kao 'drugi način finansiranja troškova potrebnih za izvršavanje nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine' u smislu člana IV/4.b) u vezi sa članom VIII/3. Ustava Bosne i Hercegovine“ (*idem*, tačka 82).

26. Ustavni sud dalje podsjeća da je u Odluci broj U-10/22 raspravljao o ustavnosti Zakona o nepokretnoj imovini koja se koristi za funkcioniranje javne vlasti (vidi tačku 16. ove odluke; u daljnjem tekstu: raniji zakon), te zaključio da Republika Srpska nema nadležnost za reguliranje pravne materije koja je predmet tog zakona jer je to nadležnost Bosne i Hercegovine u skladu sa čl. I/1, III/3.b) i IV/4.e) Ustava Bosne i Hercegovine. U toj odluci je, između ostalog, zaključeno da se spornim zakonom implicitno reguliralo pitanje vlasništva na nekretninama koje su državno vlasništvo bivše SFRJ ili SRBiH. Dalje je navedeno da je članom 3. ranijeg zakona bilo propisano da je „[n]epokretna imovina koja se smatra vlasništvom subjekata javne vlasti iz člana 2. ovog zakona, koju ti subjekti koriste za obavljanje njihove djelatnosti i funkcioniranje, po sili zakona svojina [...] tih subjekata“ (vidi tačku 17. ove odluke). Ranijim zakonom je bio uspostavljen pravni osnov 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 članu 2. tog zakona. Međutim, Ustavni sud je zaključio da je to suprotno ranijoj praksi Ustavnog suda, prvenstveno Odluci broj U-1/11. S obzirom na navedeno, Ustavni sud je u Odluci broj U-10/22 zaključio da je Narodna skupština RS donijela raniji zakon protivno članu I/1. Ustava Bosne i Hercegovine i članu III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, kao i članu IV/4.e) Ustava Bosne i Hercegovine, koji Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine dodjeljuje 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. Slijedom toga, raniji zakon je proglašen protivustavnim, te je određeno da ne može ostati na pravnoj snazi (vidi *U-10/22*, tač. 32. i 33).

27. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud zapaža da je naziv osporenog zakona u ovom predmetu nesporno identičan nazivu ranijeg zakona koji je Odlukom Ustavnog suda broj U-10/22 stavljen van snage. Međutim, istovjetnost naziva dva osporena pravna akta predstavlja samo polaznu tačku, zbog čega je neophodno analizirati sadržaj odredbi osporenog zakona u konkretnom slučaju kako bi se odgovorilo na pitanje njegove usklađenosti s Ustavom Bosne i Hercegovine.

Shodno tome, Ustavni sud primjećuje da je predmet i ranijeg zakona i zakona koji je osporen u ovom predmetu reguliranje vlasništva 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. Članom 1. osporenog zakona je dodatno propisano da se to odnosi na imovinu koja je upisana u javnim evidencijama o nekretninama i za čije vođenje i održavanje je nadležna Republička uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove (u daljnjem tekstu: Uprava) kao vlasništvo tih subjekata. Ustavni sud smatra da ovakvo dodatno preciziranje člana 1. osporenog zakona ne mijenja suštinu predmeta reguliranja u odnosu na član 1. ranijeg zakona.

28. Zatim, Ustavni sud zapaža da je, u odnosu na raniji zakon, osporenim zakonom u članu 2. propisano da se odnosi na nepokretnu imovinu koja je u javnim evidencijama o nekretninama do 31. decembra 1991. godine bila upisana kao imovina s pravom raspolaganja ili upravljanja bivše SRBiH. U vezi s tom nepokretnom imovinom dodata je i zakonska odredba u članu 6. osporenog zakona, kojom je u stavu (1) propisano da se u odnosu na tu imovinu upisi nepokretne imovine neće mijenjati do donošenja zakona kojim će se „regulirati svojina na toj nepokretnoj imovini“. Pri tome je u stavu (2) navedene zakonske odredbe propisano da tom nepokretnom imovinom upravlja Republika Srpska ili drugi subjekt javne vlasti koji odredi Republika Srpska. Iz navedenog slijedi da se osporeni zakon, kao i raniji zakon, odnosi isključivo na postojeću nepokretnu državnu imovinu koja se trenutno koristi za obavljanje djelatnosti i funkcioniranje navedenih subjekata javne vlasti Republike Srpske. Pri tome, osporeni zakon, kao i raniji zakon, propisuje i da se takva nepokretna imovina po sili zakona smatra vlasništvom navedenih subjekata javne vlasti Republike Srpske (član 4. osporenog zakona). Dakle, osporeni zakon se kao i raniji zakon implicitno odnosi na nekretnine koje su državna imovina bivše SFRJ ili SRBiH, čije je pravno reguliranje isključivo u nadležnosti Bosne i Hercegovine a ne entiteta.

29. Na navedeni zaključak Ustavnog suda nije od suštinskog utjecaja to što je članom 2. osporenog zakona od njegove primjene izuzeta određena državna imovina čiji status ostaje neizmijenjen do donošenja novog zakona kojim će se regulirati vlasništvo nad tom nepokretnom imovinom (član 6. stav (1) osporenog zakona). Iako je za takvu izuzetu nepokretnu imovinu u vlasničkompravnom smislu određen privremeni *status quo*, Ustavni sud smatra da Republika Srpska nema nadležnost za reguliranje pravne materije koja je predmet osporenog zakona u cjelini jer je nesporno da je predmet spornog zakona državna imovina za koju je Ustavni sud, kako je to već detaljno navedeno, utvrdio da može biti predmet reguliranja od strane zakonodavnog tijela na nivou države Bosne i Hercegovine.

30. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud zaključuje da je Narodna skupština RS donijela osporeni zakon protivno članu I/1. Ustava Bosne i Hercegovine i članu III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, kao i članu IV/4.e) Ustava Bosne i Hercegovine, koji Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine dodjeljuje 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 osporenog zakona. Iz ovih razloga, osporeni zakon je protivustavan. Stoga osporeni zakon ne može ostati na pravnoj snazi.

31. Na kraju, Ustavni sud također podsjeća da je u svojim odlukama u kojima je odlučivao o pitanju državne imovine naglasio sljedeće: „[...] Ustavni sud je svjestan činjenice da je ovo pitanje država pokušala riješiti Odlukom Vijeća ministara Bosne i Hercegovine iz decembra 2004. godine o formiranju Komisije za državnu imovinu, koja bi trebala izraditi kriterije za utvrđivanje pitanja koja imovina je u vlasništvu države, koja u vlasništvu entiteta i Brčko distrikta, te koja je trebala pripremiti put ka zakonodavstvu na državnom i nižem administrativno-teritorijalnom nivou 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 navedene komisije, već još od dana stupanja na snagu Ustava Bosne i Hercegovine, tj. 14. decembra 1995. godine. Stoga, postoji istinska nužnost, a i pozitivna obaveza da Bosna i Hercegovina ovo pitanje riješi što je prije moguće“ (*op. cit.*, U-1/11, tačka 84, i U-4/21, tačka 46).

Ostali navodi

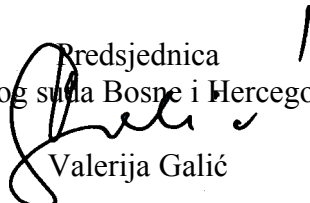
32. Budući da je utvrdio da osporeni zakon nije donesen u skladu sa čl. I/1, III/3.b) i IV/4.e) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud smatra da nije neophodno posebno razmatrati navod iz zahtjeva o kršenju člana 2. Aneksa II Ustava Bosne i Hercegovine.

VIII. Zaključak

33. Ustavni sud zaključuje kako je Republika Srpska donijela osporeni 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 osporenog zakona. Iz ovih razloga, osporeni zakon je u cijelosti protivustavan.

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

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

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

Valerija Galić