

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U 4/21**, rješavajući zahtjev **sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske**, na osnovu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) alineja b), člana 59. st. (1) i (2) i člana 61. stav (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Mato Tadić, predsjednik

Tudor Pantiru, potpredsjednik

Miodrag Simović, potpredsjednik

Mirsad Ćeman, potpredsjednik

Valerija Galić, sutkinja

Seada Palavrić, sutkinja

Zlatko M. Knežević, sudija

Angelika Nußberger, sutkinja

Helen Keller, sutkinja

na sjednici održanoj 23. septembra 2021. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odlučujući o zahtjevu **sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske** za ocjenu ustavnosti Zakona o šumama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 75/08, 60/13 i 70/20),

utvrđuje se da odredbe člana 3, člana 4. stav 1, člana 5. stav 2. tačka đ) i stav 3, člana 18. st. 1. i 2, člana 22. st. 1. i 2, člana 23. stav 1, člana 24. stav 1, člana 28. stav 2, čl. 31. i 33, člana 34. stav 1. tačka l) i st. 2. i 3, čl. 35. i 36, člana 37. stav 2, člana 46. stav 3, člana 47. stav 5, člana 48. stav 2, člana 49, člana 50. stav 2, člana 51. stav 3, člana 52. stav 1, člana 54. stav 1, člana 55. stav 1, člana 57. stav 1, člana 58. stav 2, člana 60. st. 1, 3, 4. i 5, člana 61. stav 3, člana 62. st. 1, 2, 5, 6. i 8, člana 63. stav 3, člana 64, člana 65. stav 2, stav 3. tačke b), v) i i), člana 66, člana 71. st. 3. i 4, člana 72. st. 5, 6. i 7, člana 73. st. 1. i 2, člana 74. st. 2. i 5, člana 75, člana 77. st. 2, 3. i 5, člana 79, člana 80. stav 2, člana 81. stav 2, člana 82. st. 2, 3, 7. i 8, člana 84, člana 85. st. 1. i 2, člana 88. stav 1. tačka g), člana 89. st. 1, 2, 6. i 10, člana 90. stav 2, člana 92. st. 1. i 3, člana 95. stav 1, člana 97. st. 1. i 2, člana 98, člana 101. stav 1. tačke g), đ) i j), člana 102. stav 1. tačke dž) i š), člana 104. st. 1, 2, 3, 4. i 5. i člana 107. stav 3. tačke z) i i) Zakona o šumama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 75/08, 60/13 i 70/20) u dijelu koji glasi „u svojini Republike“ nisu u skladu sa čl. I/1, III/3.b) i IV/4.e) Ustava Bosne i Hercegovine.

Nalaže se Narodnoj skupštini Republike Srpske da, u skladu sa članom 61. stav (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, najkasnije u roku od šest mjeseci od dana dostavljanja ove odluke

uskladi odredbe člana 3, člana 4. stav 1, člana 5. stav 2. tačka đ) i stav 3, člana 18. st. 1. i 2, člana 22. st. 1. i 2, člana 23. stav 1, člana 24. stav 1, člana 28. stav 2, čl. 31. i 33, člana 34. stav 1. tačka l) i st. 2. i 3, čl. 35. i 36, člana 37. stav 2, člana 46. stav 3, člana 47. stav 5, člana 48. stav 2, člana 49, člana 50. stav 2, člana 51. stav 3, člana 52. stav 1, člana 54. stav 1, člana 55. stav 1, člana 57. stav 1, člana 58. stav 2, člana 60. st. 1, 3, 4. i 5, člana 61. stav 3, člana 62. st. 1, 2, 5, 6. i 8, člana 63. stav 3, člana 64, člana 65. stav 2, stav 3. tačke b), v) i i), člana 66, člana 71. st. 3. i 4, člana 72. st. 5, 6. i 7, člana 73. st. 1. i 2, člana 74. st. 2. i 5, člana 75, člana 77. st. 2, 3. i 5, člana 79, člana 80. stav 2, člana 81. stav 2, člana 82. st. 2, 3, 7. i 8, člana 84, člana 85. st. 1. i 2, člana 88. stav 1. tačka g), člana 89. st. 1, 2, 6. i 10, člana 90. stav 2, člana 92. st. 1. i 3, člana 95. stav 1, člana 97. st. 1. i 2, člana 98, člana 101. stav 1. tačke g), đ) i j), člana 102. stav 1. tačke dž) i š), člana 104. st. 1, 2, 3, 4. i 5. i člana 107. stav 3. tačke z) i i) Zakona o šumama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 75/08, 60/13 i 70/20) u dijelu koji glasi „u svojini Republike“ sa čl. I/1, III/3.b) i IV/4.e) Ustava Bosne i Hercegovine.

Nalaže se Narodnoj skupštini Republike Srpske da, u skladu sa članom 72. stav (5) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, najkasnije u roku od tri mjeseca od isteka roka iz prethodnog stava obavijesti Ustavni sud Bosne i Hercegovine o mjerama preduzetim s ciljem izvršenja ove odluke.

Odluku objaviti u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, „Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine“, „Službenom glasniku Republike Srpske“ i „Službenom glasniku Distrikta Brčko Bosne i Hercegovine“.

OBRAZLOŽENJE

I. Uvod

1. Mihnet Okić, Džemaludin Šabanović, Muris Čirkić, Samir Baćevac, Alija Tabaković, Faruk Đozić i Ahmet Čirkić, sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske (u daljnjem tekstu: podnosioci zahtjeva), podnijeli su 26. februara 2021. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona o šumama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 75/08, 60/13 i 70/20; u daljnjem tekstu: osporeni zakon).
2. Istovremeno su podnosioci zahtjeva zatražili da Ustavni sud donese odluku o privremenoj mjeri kojom bi zabranio primjenu osporenog zakona do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o navedenom zahtjevu.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

3. Na osnovu člana 23. Pravila Ustavnog suda, od Narodne skupštine Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Narodna skupština) zatraženo je 5. marta 2021. godine da dostavi odgovor za zahtjev.
4. Narodna skupština je dostavila odgovor 24. juna 2021. godine.

III. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

5. Podnosioci zahtjeva smatraju da osporeni zakon krši odredbe člana I/1, člana I/2, člana III/3.b) i člana IV/4.e) Ustava Bosne i Hercegovine, te člana 2. Aneksa II Ustava Bosne i Hercegovine. Istaknuto je da i pored jasnih zabrana da se pitanje državne imovine rješava jednostrano, te jasnog stava Ustavnog suda iz predmeta br. U 1/11, U 8/19 i U 9/19 da je to pitanje u isključivoj nadležnosti Bosne i Hercegovine, Narodna skupština je donijela osporeni zakon kojim je, kako smatraju podnosioci zahtjeva, jednostrano riješila pitanje dijela državne imovine BiH.
6. Odredbe osporenog zakona, kako je dalje navedeno, primjenjuju se na sve šume i šumsko zemljište bez obzira na oblik svojine. Prema članu 2. osporenog zakona, šume i šumsko zemljište su prirodna dobra od općeg interesa i uživaju posebnu brigu i zaštitu Republike Srpske. Podnosioci

zahtjeva su istakli da pored niza odluka Ustavnog suda (br. U 1/11, U 8/19 i U 9/19) prema kojima je državna imovina svojina države BiH, Narodna skupština je članom 3. osporenog zakona propisala da su šume i šumsko zemljište na teritoriji RS u svojini Republike Srpske i drugih pravnih i fizičkih lica. Istaknuto je da šume i šumsko zemljište u svojini pravnih i fizičkih lica čine manji dio tog javnog dobra. Podnosioci zahtjeva smatraju da je član 3. osporenog zakona suprotan navedenim odredbama Ustava BiH jer je njime Republika Srpska neustavno dodijelila pravo svojine na šumama i šumskom zemljištu entitetu RS. Prema mišljenju podnosioca zahtjeva, neustavno dodijeljeno pravo svojine na šumama i šumskom zemljištu bilo je osnov za daljnje definiranje raspolaganja i upravljanja šumama i šumskim zemljištem, kako je to urađeno u ostalim odredbama osporenog zakona. Podnosioci zahtjeva smatraju da su u suprotnosti s Ustavom BiH navedene odredbe osporenog zakona u kojima je regulirano pravo raspolaganja šumama i šumskim zemljištem „u svojini Republike“ (riječi „u svojini Republike“ u zahtjevu su označene boldiranim tekstom). Zbog toga je cjelokupan zakon protivustavan te ga stoga u cjelini osporavaju.

7. U odnosu na državnu imovinu, podnosioci zahtjeva ukazuju na Zakon o pretvorbi društvene imovine u državnu imovinu iz 1994. godine; Odluku Ustavnog suda broj U 1/11 od 13. jula 2012. godine i stavove iz te odluke o kontinuitetu države BiH i državne imovine; Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom BiH i dva entitetska zakona kojima se zabranjuje raspolaganje državnom imovinom na području entiteta. Podnosioci zahtjeva su naveli da i pored toga što je pitanje državne imovine pitanje koje je primarno u nadležnosti države BiH, entitet Republika Srpska ga je pokušao riješiti jednostrano i protivno Ustavu BiH, donoseći Zakon o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji Republike Srpske i pod zabranom je raspolaganja, a kojim je bilo određeno da se radi o imovini u svojini Republike Srpske (o čemu je Ustavni sud donio Odluku broj U 1/11). Podnosioci zahtjeva navode da se slično radi i s osporenim zakonom.

8. Podnosioci zahtjeva su dalje naveli da je Zakonom o pretvorbi društvene svojine koji je 1994. godine donijela RBiH utvrđeno da danom stupanja na snagu tog zakona RBiH postaje nosilac prava svojine na imovini u društvenoj svojini, kako je i propisano članom 1. tog zakona. Nadalje, podnosioci zahtjeva su istakli da je BiH zaključila Sporazum o pitanjima sukcesije između BiH, Republike Hrvatske, Republike Makedonije, Republike Slovenije i Savezne Republike Jugoslavije (zaključen u Beču 29. juna 2001. godine, a odlukom Predsjedništva BiH ratificiran 28. novembra 2001. godine). Prema članu 2. Aneksa A na Sporazum o sukcesiji, „nepokretna imovina bivše SFRJ koja se nalazi na teritoriji bivše SFRJ pripast će državama nasljednicama na čijoj se teritoriji ta imovina nalazi“. Podnosioci zahtjeva smatraju da Sporazum o sukcesiji nedvojbeno pokazuje da je

država BiH titular svojine na nepokretnoj imovini bivše SFRJ koja se raspadom bivše SFRJ nalazila na teritoriji BiH. Bosna i Hercegovina je kao subjekt međunarodnog prava i potpisnica tog multilateralnog sporazuma (Sporazuma o sukcesiji), koji su ratificirali njeni nadležni organi i tijela, dužna poštovati taj sporazum.

9. U odnosu na Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine i na dva entitetska zakona kojima se zabranjuje raspolaganje državnom imovinom na području Federacije BiH, odnosno RS, a koje je svojom odlukom proglasio visoki predstavnik u BiH, istaknuto je da su navedeni zakoni još uvijek na snazi s obzirom na to da nije donesen zakon o državnoj imovini na nivou BiH. Dalje je navedeno da je članom 1. st. (1) i (2) Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom BiH utvrđeno koja se nepokretna imovina smatra državnom imovinom BiH.

10. Podnosioci zahtjeva ističu da kontinuitet države BiH kako je propisan članom I/1. Ustava BiH u konkretnom slučaju podrazumijeva kontinuitet prava države BiH da regulira pitanje državne imovine koja joj je pripadala po osnovu prava raspolaganja, upravljanja ili korištenja. Pod tom imovinom, kako smatraju podnosioci zahtjeva, svakako se mogu smatrati šume i šumsko zemljište koje osporeni zakon proglašava općim dobrom u svojini RS. Navedena imovina predstavlja dio imovine koja je Sporazumom o sukcesiji dodijeljena državi BiH, a za koju je Ustavni sud svojom odlukom broj U 1/11 utvrdio da može biti predmet raspolaganja, prije svega, zakonima na nivou BiH. Stoga, kako su istakli podnosioci zahtjeva, jednostrano rješenje koje je uspostavljeno osporenim zakonom predstavlja kršenje člana I/1. Ustava BiH.

11. Istaknuto je da Sporazum o sukcesiji (čl. 1. i 2. Aneksa A) nedvojbeno pokazuje da je država BiH titular svojine na državnoj imovini. Ranije je Ustavni sud u Odluci broj U 1/11 definirao pojam „državna imovina“, te je utvrdio da ona po svojoj prirodi prioritarno služi svim ljudima u državi i predstavlja odraz državnosti, suvereniteta i teritorijalnog integriteta BiH. Prema mišljenju podnosilaca zahtjeva, i pored toga što je očito da šume i šumsko zemljište iz osporenog zakona predstavljaju dio državne imovine koji je Sporazumom o sukcesiji postao imovina države BiH, osporenim zakonom je propisano da su po sili zakona opće dobro u svojini Republike Srpske. Na taj način je državi BiH oduzeto pravo da izvršava svoje međunarodne obaveze propisane članom III/3.b) Ustava BiH.

12. Podnosioci zahtjeva su naveli da osporeni zakon krši i član IV/4.e) Ustava BiH kojim se Parlamentarnoj skupštini BiH daje nadležnost u ostalim pitanjima koja su potrebna za provođenje dužnosti države. Naveli su da je državna imovina pitanje u isključivoj nadležnosti države BiH i

njenih organa, što se može vidjeti iz niza zakona koje je svojom odlukom proglasio visoki predstavnik u BiH: Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom BiH, te dva entitetska zakona kojima se zabranjuje raspolaganje državnom imovinom na području Federacije BiH, odnosno RS.

13. Također, podnosioci zahtjeva navode da je još uvijek na pravnoj snazi Zakon o šumama Republike Bosne i Hercegovine iz 1993. godine, koji je Predsjedništvo Republike BiH 4. oktobra 1993. godine najprije donijelo kao Uredbu sa zakonskom snagom o šumama („Službeni list Republike BiH“ broj 23/93), koja je kao zakon potvrđena Zakonom o potvrđivanju uredbi sa zakonskom snagom („Službeni list Republike BiH“ broj 13/94). Imajući u vidu ustavno načelo vladavine prava iz člana I/2. Ustava BiH i kontinuitet propisa iz člana 2. Aneksa II Ustava BiH, podnosioci zahtjeva navode da je Zakon o šumama Republike BiH iz 1993. godine još uvijek dio pravnog sistema BiH jer nakon stupanja na snagu Ustava BiH „nadležni organ vlasti BiH“ nije donio nikakvu odluku kojom bi se na drugačiji način odredilo gospodarenje šumama i šumskim zemljištem na teritoriji BiH, niti je, prema mišljenju podnosilaca zahtjeva, navedeni zakon u suprotnosti s Ustavom BiH. Podnosioci zahtjeva smatraju da su vlasti entiteta RS donoseći osporeni zakon dovele u pitanje primjenu navedenog Zakona o šumama Republike BiH, a time i do kršenja člana I/2. Ustava BiH i člana 2. Aneksa II Ustava BiH.

14. Podnosioci zahtjeva su predložili da Ustavni sud donese odluku kojom usvaja zahtjev za ocjenu ustavnosti osporenog zakona i utvrdi da osporeni zakon nije u saglasnosti sa članom I/1, I/2, III/3.b), te članom IV/4.e) Ustava BiH i članom 2. Aneksa II Ustava BiH, te da prestaje važiti narednog dana od dana objavljivanja odluke u „Službenom glasniku BiH“.

15. Podnosioci zahtjeva su predložili da Ustavni sud radi sprečavanja štetnih posljedica koje bi osporeni zakon mogao proizvesti donese privremenu mjeru kojom se zabranjuje primjena osporenog zakona do donošenja konačne odluke Ustavnog suda. Pobijanim odredbama, kako je navedeno, omogućilo bi se knjiženje, odnosno upis u zemljišne knjige u korist entiteta Republika Srpska državne imovine koja se nalazi na teritoriji tog entiteta i pod zabranom je raspolaganja. To bi organima entiteta Republika Srpska omogućilo raspolaganje tom imovinom i šteta koja bi proizašla iz toga teško bi se mogla otkloniti. Također, otežao bi se proces rješavanja pitanja državne imovine, koji je od veoma bitnog značaja za daljnje razgovore s Evropskom komisijom u procesu apliciranja Bosne i Hercegovine za stjecanje kandidatskog statusa za prijem u Evropsku uniju.

b) Odgovor na zahtjev

16. Narodna skupština je u odgovoru na zahtjev prije svega osporila ovlaštenje podnosiocima zahtjeva za pokretanje postupka, u smislu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine jer Vijeće naroda RS ne predstavlja jedan poseban dom Narodne skupštine, a što proizlazi iz člana 69. stav 2. Ustava RS. Stoga je jasno, kako je navela, da Vijeće naroda koje posjeduje restriktivnu nadležnost predstavlja jedno posebno tijelo za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa bilo kojeg od konstitutivnih naroda, a ne drugi dom Narodne skupštine RS.

17. Prema mišljenju Narodne skupštine, navedeni zahtjev nije osnovan, te ga stoga Ustavni sud treba odbiti, kao i zahtjev za donošenje privremene mjere. U prilog navedenom je istaknuto da je Amandmanom XXXII na član 68. tačka 6. Ustava Republike Srpske propisano da Republika, između ostalog, uređuje i osigurava svojinske i obligacione odnose i zaštitu svih oblika svojine, dok je tačkom 8. istog člana propisano da Republika uređuje osnovne ciljeve i pravce privrednog, naučnog, tehnološkog, demografskog i socijalnog razvoja, razvoja poljoprivrede, sela itd. Pored toga, članom 59. stav 2. Ustava Republike Srpske propisano je da se zakonom uređuje zaštita, korištenje, unapređivanje i upravljanje dobrima od općeg interesa, a u skladu sa članom 64. Ustava, Republika, između ostalog, štiti i podstiče racionalno korištenje prirodnih bogatstava s ciljem zaštite i poboljšanja kvaliteta života i zaštite i obnove sredine u općem interesu. Dalje je istaknuto da iz navedenih odredbi Ustava Republike Srpske, a koje su i ustavni osnov za donošenje predmetnog zakona, jasno proizlazi da Republika Srpska ima nadležnost za donošenje Zakona o šumama, odnosno ima nadležnost da regulira sva pitanja koja su od značaja za šume i šumsko zemljište kao dobra od općeg interesa, pa i pitanje svojine na šumama i šumskom zemljištu.

18. Nadalje, Narodna skupština navodi da je neosnovan stav podnosioca zahtjeva da je osporeni zakon neustavan jer regulira pitanja upravljanja i gazdovanja šumama i šumskim zemljištem kao dijelom državne imovine, a da je pitanje državne imovine u isključivoj nadležnosti države BiH i njenih organa. Istaknuto je da se Zakonom o šumama uređuju pitanja od značaja za šume kao dobro od općeg interesa radi unapređenja i održivog korištenja šuma i šumskog zemljišta, ali i razvoja šumarstva u Republici Srpskoj. Dakle, osporenim zakonom se na cjelovit način uređuje oblast šuma u Republici Srpskoj i njegove odredbe se primjenjuju na sve šume bez obzira na oblik svojine. Taj zakon se podjednako primjenjuje i na šume i šumsko zemljište u svojini fizičkih i pravnih lica, zbog čega nisu tačni navodi podnosioca zahtjeva da se tim zakonom regulira raspolaganje državnom imovinom.

19. Narodna skupština je posebno neprihvatljivim istakla tumačenje podnosioca zahtjeva samog pojma „državna imovina“. Naime, pozivajući se na obrazloženje pojedinih odluka Ustavnog suda BiH (U 1/11, U 8/19 i U 9/19) podnosioci zahtjeva donose zaključak da su šume i šumsko zemljište

javno dobro, a time i dio državne imovine čije je reguliranje u nadležnosti institucija BiH. Takvo shvatanje je suprotno i odlukama Ustavnog suda na koje se podnosioci zahtjeva pozivaju jer se i u Odluci broj U 1/11 govori o imovini čiji je titular BiH, ali se ne vrši poistovjećivanje javnog dobra i državne imovine, odnosno ni u ovoj, a ni u drugim odlukama se ne navodi da je Bosna i Hercegovina titular svih javnih dobara, niti da sva javna dobra predstavljaju državnu imovinu. Tako nešto ne proizlazi ni iz Ustava BiH, niti iz bilo kojeg drugog pravnog akta ili međunarodne konvencije. Narodna skupština je dalje istakla da podnosioci zahtjeva navode i da je ranijim odlukama Ustavnog suda, i to prije svega Odlukom broj U 1/11, utvrđeno da isključivu nadležnost da regulira državnu imovinu ima BiH, ali čak se ni u toj odluci, a ni u drugima ne konstatira i ne pretpostavlja da to podrazumijeva isključivu nadležnost Bosne i Hercegovine da uređuje oblast šuma i šumskog zemljišta. To je razumljivo jer bi takav zaključak bio suprotan Ustavu BiH.

20. Naime, kako je dalje navedeno, oblast šumarstva nije predviđena članom III/1. Ustava BiH kao isključiva nadležnost institucija BiH, što nesporno proizlazi iz njegovog teksta. Čak ukoliko se uzme i stav Ustavnog suda da isključive nadležnosti BiH nisu iscrpljene listom iz člana III/1. Ustava BiH, već da se mora uzeti u obzir cijeli tekst Ustava BiH, i dalje oblast šuma ostaje van isključive nadležnosti institucija BiH, osim ako se entiteti o tome nisu sporazumjeli u smislu člana III/5.a) Ustava BiH. Međutim, kako ne postoji saglasnost entiteta o tom pitanju, odnosno ne postoji saglasnost da institucije BiH preuzmu isključivu nadležnost za reguliranje šuma, ne postoje ni uvjeti da na osnovu člana III/5.a) Ustava BiH uspostave dodatne nadležnosti institucija BiH.

21. Prema mišljenju Narodne skupštine, bez osnova su navodi podnosilaca zahtjeva da su osporenim zakonom povrijeđeni čl. I/1, I/2, III/3.b) i IV/4.e) Ustava BiH.

22. U odnosu na član I/1. Ustava BiH, Narodna skupština je istakla da se navedenim članom striktno propisuje kontinuitet međunarodnopravnog subjektiviteta BiH, koji za posljedicu nema pravni kontinuitet imovine, odnosno kontinuitet svojine na šumama i šumskom zemljištu. Dio navedene odredbe „sa unutrašnjom strukturom modificiranom ovim ustavom“ zapravo znači da pravni kontinuitet ne isključuje unutrašnju strukturu koja je modificirana i definirana Ustavom BiH. Drugim riječima, kako je dalje navedeno, kontinuitet državne imovine može postojati samo uz poštovanje unutrašnje strukture izmijenjene Ustavom BiH, koji jasno utvrđuje razgraničenje nadležnosti između institucija BiH i entiteta, te se i prilikom reguliranja pitanja šuma mora poštovati unutrašnja struktura i podjela nadležnosti u skladu s Ustavom BiH, koji nadležnost za reguliranje ovog pitanja nesumnjivo daje entitetima. Istaknuto je da su članom III/3.a) Ustava BiH regulirane rezidualne nadležnosti entiteta pa je tako propisano da sve državne funkcije i ovlaštenja koja nisu izričito dodijeljena institucijama BiH pripadaju entitetima.

23. U odnosu na član I/2. Ustava BiH, Narodna skupština je navela da su u potpunosti neosnovani navodi podnosioca zahtjeva da Narodna skupština nema ustavni osnov za pravno reguliranje pitanja upravljanja i gazdovanja šumama i šumskim zemljištem kao dijelom državne imovine jer se radi o materiji koja je već regulirana Zakonom o šumama na državnom nivou (zakon Republike BiH koji je 1993. godine donesen kao uredba i koji je potvrđen uredbom sa zakonskom snagom 1994. godine). Naime, nadležnosti za reguliranje pojedinih pitanja, pa i pitanja upravljanja i gazdovanja šumama, propisane su Ustavom BiH, iz kojeg proizlazi da se radi o pitanju u isključivoj nadležnosti entiteta. Shodno navedenom, prema mišljenju Narodne skupštine, nisu osnovani ni navodi da se osporenim Zakonom o šumama krše odredbe člana 1/2. Ustava BiH kojim su utvrđena demokratska načela, tako da je Bosna i Hercegovina demokratska država koja funkcioniра u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora. Dalje je navedeno da se podnosioci zahtjeva pozivaju na ustavno načelo kontinuiteta propisa iz člana 2. Aneksa II, te da je u skladu s tim Zakon o šumama Republike BiH i dalje na snazi i da postoji obaveza svih nižih organa, pa i zakonodavca u Republici Srpskoj, da poštuju i da se pridržavaju navedenog zakona. Narodna skupština je istakla da je Zakon o šumama Republike BiH suprotan osnovnim načelima na kojima počiva Ustav BiH, to jest načelu konsenzusa konstitutivnih naroda koji nije postojao pa da bi se ovo pitanje reguliralo na državnom nivou, niti u pogledu samog teksta zakona. Da ovaj zakon nije na snazi i da se nakon donošenja Ustava BiH nije primjenjivao, kako je istakla Narodna skupština, jasno ukazuje i činjenica da postoji veći broj zakona na svim nivoima vlasti u BiH koji reguliraju pitanje šuma. Tako je u Federaciji BiH Zakon o šumama donesen 2002. godine, u Distriktu Brčko je na snazi Zakon o šumama Distrikta Brčko BiH iz 2010. godine, a također zakoni o šumama postoje i na kantonalnom nivou u Federaciji BiH. U Republici Srpskoj je na snazi osporeni zakon iz 2008. godine kojim je prestao da važi Zakon o šumama RS iz 1994. godine („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 13/94). Prema tome, nije ni postojala obaveza da neki organ u BiH utvrđuje da Zakon o šumama RBiH nije na snazi jer samim stupanjem na snagu Ustava BiH, s kojim je u suprotnosti, ovaj zakon *ipso jure* više nije na snazi. Osim toga, Zakon o šumama Republike BiH ni praktično nije primjenjiv jer po tom zakonu nadležnosti pripadaju organima koji su nakon donošenja Ustava BiH prestali da postoje.

24. U odnosu na član III/3.b) Ustava BiH, kojim je propisano da će se entiteti i sve njihove administrativne jedinice u potpunosti pridržavati tog ustava, kojim se stavljaju van snage zakonske odredbe BiH i ustavne i zakonske odredbe entiteta koje mu nisu saglasne, kao i odluka institucija BiH, suprotno navodima podnosioca zahtjeva, da se osporenim zakonom krši navedena odredba Ustava BiH, Narodna skupština smatra da je osporeni zakon donesen na osnovu ovlaštenja koje je

sadržano u Ustavu Republike Srpske, koji je u saglasnosti s Ustavom BiH. Istaknuto je da Ustav Republike Srpske u Amandmanu XXXII na član 68. tačka 6. daje ovlaštenje Republici da uređuje i osigurava svojinske odnose, te da vrši zaštitu svih oblika svojine. Osporeni zakon, prema mišljenju Narodne skupštine, proizlazi i iz Ustava BiH koji u članu III/1. taksativno nabroja pitanja koja su u nadležnosti institucija BiH, a među kojima nisu pitanja šuma, istovremeno propisujući u članu III/3.a) da sve vladine funkcije i ovlaštenja koja ovim ustavom nisu izričito povjerena institucijama BiH pripadaju entitetima.

25. Prema mišljenju Narodne skupštine, nisu osnovani ni navodi da je osporenim zakonom povrijeđen i član IV/4.e) Ustava BiH prema kojem je Parlamentarna skupština BiH nadležna za ostala pitanja koja su potrebna da se provedu njene dužnosti ili koja su joj dodijeljena zajedničkim sporazumom entiteta. Suprotno navodima podnosioca zahtjeva, Narodna skupština smatra da se prilikom tumačenja osporenog zakona on mora dovesti u vezu sa članom III/1. kojim se nabrajaju pitanja, a koja su u nadležnosti institucija BiH i među koja ne spadaju pitanja koja se tiču svojine na šumama i šumskom zemljištu.

26. Ostali navodi podnosioca zahtjeva kojima se poziva na Sporazum o pitanjima sukcesije između bivših jugoslavenskih republika, prema mišljenju Narodne skupštine, bespredmetni su i ni na koji način ne mogu biti od značaja za utvrđivanje ustavnosti osporenog zakona.

27. Imajući u vidu navedeno, Narodna skupština smatra da osporenim zakonom nisu povrijeđene odredbe čl. I/1, I/2, III/3.b) i IV/4.e) Ustava BiH, zbog čega je predložila da Ustavni sud odbije zahtjev.

IV. Relevantni propisi

28. Ustav Bosne i Hercegovine

Član I

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.

2. Demokratska načela

Bosna i Hercegovina je demokratska država koja funkcioniše u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora.

Član III

Nadležnosti i odnosi između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta

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

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.

Aneks II

Prelazne odredbe

2. Kontinuitet pravnih propisa

Svi zakoni, propisi i sudski poslovnici, koji su na snazi na teritoriji Bosne i Hercegovine u trenutku kada Ustav stupi na snagu, ostaće na snazi u onoj mjeri u kojoj nisu u suprotnosti sa Ustavom dok drugačije ne odredi nadležni organ vlasti Bosne i Hercegovine.

29. **Zakon o šumama** („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 75/08, 60/13 i 70/20). Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji glasi:

Član 1.

(1) Ovim zakonom uređuju se politika i planiranje, upravljanje i gazdovanje šumama i šumskim zemljištem, zaštita šuma, finansiranje i vrijednost šuma, katastar šuma i šumskog zemljišta i informacioni sistem u šumarstvu, imovinsko-pravni odnosi, kao i druga pitanja od značaja za šumu i šumsko zemljište radi unapređivanja i održivog korištenja šuma i šumskog zemljišta i razvoja šumarstva.

(2) Odredbe ovog zakona primjenjuju se na sve šume i šumsko zemljište, bez obzira na oblik svojine.

Član 2.

(1) Šume i šumsko zemljište su prirodna dobra od općeg interesa i uživaju posebnu brigu i zaštitu Republike Srpske (u daljem tekstu: Republika).

(2) Pravo korištenja šuma i šumskog zemljišta može se ograničiti kada je to u općem interesu.

Član 3.

(1) Šume i šumsko zemljište na teritoriji Republike su u svojini Republike i drugih pravnih i fizičkih lica.

(2) Ukupna površina šuma u svojini Republike ne može se smanjivati, osim u posebnim slučajevima iz člana 42. ovog zakona.

(3) Šume i šumsko zemljište u svojini Republike ne mogu se otuđivati, osim u slučaju komasacije i u slučajevima utvrđenim ovim zakonom.

Član 4. st. (1) i (2) i stav (3) tačka a)

(1) Šumama i šumskim zemljištem u svojini Republike upravlja i gazduje Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (u daljem tekstu: Ministarstvo).

(2) Šumama i šumskim zemljištem gazduje se u skladu sa kriterijima i principima održivoga gazdovanja.

(3) Kriteriji za održivo gazdovanje šumom su:

a) održavanje i poboljšanje šumskih ekosistema i njihov doprinos globalnom ciklusu ugljika,

Član 5. stav (1), stav (2) tač. a) do đ) i stav (3)

(1) Djelatnosti od općeg interesa su proučavanje kroz istraživanje, uzgoj, zaštita, planiranje, gazdovanje, održavanje i unapređivanje šuma.

(2) Opći interes iz stava 1. ovog člana ostvaruje se:

a) očuvanjem i unapređivanjem postojećih šuma i povećanjem površina pod šumama,

b) zaštitom šuma i šumskih zemljišta,

v) očuvanjem i unapređivanjem općekorisnih funkcija šuma,

g) povećanjem doprinosa sektora šumarstva ukupnom društveno-ekonomskom razvoju Republike, optimalnom proizvodnjom drveta i nedrvnih proizvoda i drugih vrijednosti šuma,

d) izradom strateških dokumenata i planova za područje Republike,

đ) očuvanjem vlasništva nad postojećim šumama u svojini Republike,

(3) Vlada Republike Srpske (u daljem tekstu: Vlada) kontrolira ostvarivanje općega interesa u šumama u svojini Republike kroz djelatnost Ministarstva i realiziranje zaključenog Ugovora sa Javnim preduzećem šumarstva.

Član 9. stav (1)

(1) Narodna skupština Republike Srpske donosi Strategiju razvoja šumarstva, koja predstavlja osnovu za izradu Šumarskog programa Republike.

[...]

Član 10. st. (1) i (2)

(1) Šumarski program Republike je osnovni dokument kojim se predviđa učesnički, sveobuhvatan, međusektorski i trajan proces planiranja, provođenja, praćenja i vrednovanja šumarske politike sa ciljem postizanja održivog gazdovanja šumama svih oblika svojine, zajedno sa akcionim planom za njegovo provođenje.

(2) Šumarski program Republike usvaja Narodna skupština Republike Srpske i izrađuje se za period od 20 godina.

Član 18. st. (1) i (2)

(1) Osnovi se donose za šume u svojini Republike i za šume u privatnoj svojini.

(2) Za šume jednog šumskoprivrednog područja u svojini Republike donosi se jedan Osnov.

Član 22. st. (1) i (2)

(1) Javno preduzeće šumarstva dužno je najmanje 60 dana prije isteka važenja Osnova za šume u svojini Republike, a općina za šume u privatnoj svojini, dostaviti izrađen Osnov Ministarstvu.

(2) Ministarstvo je dužno u roku od 30 dana od prijema Osnova za šume u svojini Republike dostaviti Osnov na mišljenje općini za čiju teritoriju se radi Osnov.

Član 23. stav (1)

(1) Javno preduzeće šumarstva dužno je izrađivati šumskoprivredne osnove za šume u svojini Republike.

Član 24. stav (1)

(1) Realiziranje Osnova za šume u svojini Republike vrši se na osnovu izvođačkih projekata.

Član 28. stav (2)

(2) Godišnji plan gazdovanja šumama u svojini Republike mora biti u skladu sa Osnovima.

Član 29. stav (3)

(3) Uvjete korištenja ostalih šumskih proizvoda u šumama u svojini Republike propisuje ministar.

III - UPRAVLJANJE I GAZDOVANJE ŠUMAMA

1. Upravljanje i gazdovanje šumama u svojini Republike

Član 31.

(1) Upravljanje i gazdovanje šumama i šumskim zemljištem u svojini Republike je djelatnost od općeg interesa.

(2) Ministarstvo vrši kontrolu i praćenje izvršenih radova Javnog preduzeća šumarstva i pravi godišnju analizu aktivnosti, sa ocjenom rada i prijedlogom mjera u pogledu daljeg korištenja šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike, uključujući i obavezu održavanja.

Član 33.

(1) Dio poslova gazdovanja šumama i šumskim zemljištem (korištenje šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike, uključujući i obavezu održavanja), Javno preduzeće šumarstva "Šume Republike Srpske" a.d. obavlja na osnovu posebnog ugovora koji zaključuje sa Ministarstvom uz prethodnu saglasnost Vlade.

(2) Javno preduzeće šumarstva "Šume Republike Srpske" a.d. (u daljem tekstu: korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike) dio poslova gazdovanja šumama i šumskim zemljištem u svojini Republike koje su u sastavu šumskoprivrednih područja i područja krša obavlja preko organizacionih dijelova koje ono osniva i koji su u njegovom sastavu.

Član 34. stav (1) tačka l), stav (2) i stav (3) tačka a)

(1) Korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike dužan je obavljati poslove korištenja šuma i šumskoga zemljišta u svojini Republike, uključujući i obavezu njihovoga održavanja kao dio poslova gazdovanja šumama i šumskim zemljištem, i to:

l) čuvanje i održavanje graničnih oznaka između šuma u svojini Republike i šuma u privatnoj svojini,

(2) Korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike dužan je obavljanjem poslova korištenja šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike uključujući i obavezu održavanja, očuvati i uvećati vrijednost šuma i korištenjem šuma, šumskog zemljišta i drugih potencijala šuma i sveukupnog prostora i sadržaja u okviru šuma, osigurati uvjete za dalji razvoj i ostvarivanje općekorisnih funkcija šuma i ostvariti najbolji ekonomski efekat u skladu sa ovim zakonom i drugim propisima, kao i svoje planove i aktivnosti uskladiti sa planovima i aktivnostima drugih korisnika prirodnih dobara koji obavljaju privrednu djelatnost u okviru istoga područja.

(3) U skladu sa stavom 2. ovog člana, korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike također je dužan poštujući principe iz stava 2. ovog člana:

a) osigurati ekonomsku funkciju šuma osiguranjem trajnosti prinosa od drveta i ostalih proizvoda i funkcija šuma,

Član 35. tačka a)

Korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike ima pravo integralnog korištenja šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike radi sticanja dobiti, što prvenstveno obuhvata:

a) *proizvodnju i promet šumskih drvnih sortimenata, [...]*

Član 36.

(1) Vlada na prijedlog Ministarstva može korisniku šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike privremeno ograničiti ili oduzeti poslove korištenja šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike uključujući i obavezu održavanja na dijelu ili cijeloj površini ukoliko on ove poslove ne obavlja u skladu sa ovim zakonom i ugovorom, dok ne izvrši naložene mjere i ne uskladi svoje aktivnosti sa važećim zakonskim propisima.

(2) Privremeno ograničeni ili oduzeti poslovi korištenja šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike uključujući i obavezu održavanja detaljnije će se regulirati ugovorom između Ministarstva i korisnika šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike.

Član 37. stav (2)

(2) Radi unapređivanja stanja izvođenja radova u šumama i provođenja mjera održivog gazdovanja šumama u svojini Republike mogu se organizirati udruženja izvođača radova u šumama.

Član 46. stav (3)

(3) Izuzetno od stava 1. ovog člana, utvrđivanje prioriternih općekorisnih funkcija šuma, ako su te šume ili njeni dijelovi manji od 20 hektara, vrši Ministarstvo, po prethodno pribavljenom mišljenju vlasnika privatnih šuma ili korisnika šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike, kao i pravnog lica koje obavlja stručne poslove u šumama u privatnoj svojini i lokalne zajednice.

Član 47. stav (5)

(5) Ukoliko se ne osiguraju sredstva iz stava 4. ovog člana, korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike, odnosno vlasnik šume nije dužan provoditi mjere utvrđene aktom iz stava 1. ovog člana.

Član 48. stav (2)

(2) Korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike odgovoran je za praćenje zdravstvenog stanja šuma putem Izvještajno-prognozne službe u njenom sastavu i o tome obavještava Ministarstvo i javnost.

Član 49.

Korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike dužan je pošumljavati požarišta, površine na kojima nije uspjelo podmlađivanje i pošumljavanje, kao i površine na kojima je izvršeno pustošenje (bespravna čista sječa), krčenje šuma ili bespravna sječa rijetkih vrsta drveća, u roku koji ne može biti duži od dvije godine.

Član 50. stav (2)

(2) Vlasnik šuma i korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike dužni su pratiti uticaj biotičkih i abiotičkih činilaca na zdravstveno stanje šuma i pravovremeno preduzimati mjere za zaštitu šuma i šumskog zemljišta u skladu sa stavom 1. ovog člana.

Član 51. stav (3)

(3) Ukoliko vlasnici šuma i korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike ne provedu aktivnosti iz st. 1. i 2. ovog člana, inspektor za šumarstvo i lovstvo će narediti njihovo izvođenje o trošku vlasnika šuma ili korisnika šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike.

Član 52. stav (1)

(1) Vlasnici šuma i korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike obavezni su obavještavati Ministarstvo o pojavi štetočina i nastaloj šteti u šumi i na šumskom zemljištu.

Član 54. stav (1)

(1) U vanrednim situacijama, kada je neophodno, ministar propisuje preduzimanje odgovarajućih mjera zaštite šuma koje trebaju provesti nadležne institucije, vlasnici šuma i korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike.

Član 55. stav (1)

(1) Vlasnici šuma i korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike obavezni su donijeti plan zaštite šuma od požara.

Član 57. stav (1)

(1) Fizička i pravna lica koja nanesu štetu šumi obavezna su nadoknaditi nastalu štetu vlasniku šuma ili korisniku šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike prema šumsko-odštetnom cjenovniku, koji se primjenjuje za sve šume bez obzira na oblik svojine.

Član 58. stav (2)

(2) Vlasnici šuma i korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike obavezni su sprečavati radnje iz stava 1. ovog člana, kao i izvršiti čišćenje smeća, uz pravo pune nadoknade troškova od pravnih ili fizičkih lica koja su izvršila njegovo odlaganje ili na osnovu odluke, odnosno rješenja nadležnog organa uprave uz nadoknadu troškova.

Član 60. stav (1), stav (4) tačka a) i stav (5)

(1) Građani imaju slobodan pristup šumi u svojini Republike u svrhu uživanja, odmora i rekreacije uz vlastitu odgovornost za svoju sigurnost.

(4) Pravo boravka i slobodnog kretanja u šumi Ministarstvo, vlasnik šuma ili korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike može ograničiti ili zabraniti ukoliko bez dobivene dozvole posjetioci:

a) postavljaju privremene objekte, šatore i osnivaju kampove,

(5) Korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike i vlasnici šuma imaju pravo nadoknade štete na šumi, zemljištu i infrastrukturnim objektima, učinjenoj od pravnih ili fizičkih lica, u slučaju nepoštovanja zabrane iz stava 4. ovog člana.

Član 61. stav (3)

(3) Posjetiocima je zabranjeno tokom boravka u šumi nanositi štetu vegetaciji, uznemiravati divlje životinje i oštećivati ili uništavati njihova staništa, zemljište i šumsku prostirku, kao i uznemiravati i ometati vlasnike šuma ili korisnika šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike u ostvarenju svojih prava u vezi sa šumama.

Član 62. stav (1), stav (2) tačka a) i st. (5), (6) i (8)

(1) Paša u šumama u svojini Republike nije dozvoljena.

(2) *Ako ne postoji opasnost od ugrožavanja funkcija šume, uključujući biodiverzitet, korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike može izdati dozvolu za pašu, odnosno žirenje, osim za pašu i brst koza, u slučajevima:*

a) kada je visina drveća takva da im stoka ne može nanositi štetu,

(5) *Korisnik šume i šumskog zemljišta u svojini Republike ima pravo naplate pašarine po cjenovniku.*

(6) *Uvjete pod kojima može da se vrši paša, odnosno žirenje (vrijeme paše, odnosno žirenja, vrstu stoke, broj grla, visinu nadoknade i sl.) utvrđuje korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike.*

(8) *Puteve za progon stoke na pašu i žirenje u šumama i pašu na šumskim zemljištima i pojila određuje i obilježava korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike.*

Član 63. stav (3)

(3) *Korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike kao korisnik lovišta i ostali korisnici lovišta dužni su provoditi praćenje štete nastale od divljači u šumi.*

Član 64.

(1) *Zaštitu šuma od protivpravnog prisvajanja, korištenja, uništavanja i drugih nezakonitih radnji (odlaganja otpadnih i otrovnih štetnih materija, zagađivanje šuma, uništavanje graničnih znakova i oznaka i drugo) osiguravaju vlasnici šuma, odnosno korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike.*

(2) *U skladu sa stavom 1. ovog člana, vlasnici šuma i korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike dužni su osigurati neposredno čuvanje šuma.*

(3) *Poslove čuvanja šuma u svojini Republike može obavljati radnik sa najmanje srednjom stručnom spremom šumarskog smjera - šumarski tehničar (u daljem tekstu: čuvar šuma), kao i lica koja ovlasti korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike, a koja ispunjavaju i druge uvjete određene posebnim propisima.*

Član 65. stav (2), stav (3) tačke b), v) i i)

(2) Čuvar šuma i ovlašteno lice korisnika šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike ima pravo, uz pokazivanje službene legitimacije, zahtijevati od zatečenog lica u vršenju prekršaja kažnjivog po ovom zakonu ili krivičnih djela koja se odnose na šume ili za koja postoji osnovana sumnja da su izvršila takva djela, osobna dokumenta radi utvrđivanja njihovog identiteta.

(3) Čuvar šuma je ovlašteno službeno lice i ima prava i obaveze :

b) čuvati granične znake od uništavanja i bespravnoga korištenja šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike,

v) u slučaju samovlasnog zauzimanja šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike, kao i o izvršenim nezakonitim radnjama u šumama drugih pravnih i fizičkih lica, preduzimati odgovarajuće mjere u skladu sa ovim zakonom i pravovremeno izvijestavati odgovarajuće službe,

i) preko ovlaštenih lica korisnika šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike zatražiti asistenciju Ministarstva unutrašnjih poslova ukoliko je spriječen od izvršioca protivpravne radnje u obavljanju poslova čuvanja šuma.

Član 66.

(1) Održavanje sjemenskih objekata, osim sjemenskih objekata za proizvodnju sjemena poznatog porijekla, vrši korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike na način kojim se osigurava maksimalna proizvodnja kvalitetnog šumskog sjemena i omogućava lakše branje, odnosno sakupljanje sjemena.

(2) Mjere gazdovanja polaznim materijalom za proizvodnju šumskog sjemena propisuju se planskim dokumentima koje izrađuje korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike, a odobrava Ministarstvo.

Član 71. st. (3) i (4)

(3) Izrada drvnih sortimenata u šumama u svojini Republike vrši se po principima maksimalnog iskorištenja uz primjenu standarda.

(4) Drvni sortimenti izrađuju se nakon prethodnog obilježavanja mjesta prereza od stručnog lica šumarske struke IV stepena (razmjerača) kojega angažuje korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike ili vlasnik šume.

Član 72. st. (5), (6) i (7)

(5) *Nadležni inspekcijski organ kao i ovlašteno lice korisnika šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike ima pravo oduzeti drvo ako je stavljeno u promet suprotno odredbi iz st. 1, 2. i 4. ovog člana.*

(6) *Nadzor nad prometom drveta obavljaju ovlaštena lica korisnika šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike, čuvari šuma, inspekcija za šumarstvo i lovstvo i tržišna inspekcija.*

(7) *Žigosanje posječenog drveta i izdavanje otpremnog iskaza vrše lica koje je ovlastio korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike, a žigosanje posječenog drveta i izdavanje otpremnog iskaza za drvo iz šuma u privatnoj svojini vrši ovlašteni predstavnik izvršioca stručno-tehničkih poslova.*

Član 73. st. (1) i (2)

(1) *Vlasnici šuma, odnosno korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike dužni su sve radove u gazdovanju šumama organizirati i izvršavati u vrijeme i na način kojim se osigurava održavanje i uspostava šumskoga reda.*

(2) *Ako se uspostavljeni šumski red promijeni, vlasnik šuma, odnosno korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike dužan je na propisan način uspostaviti šumski red najkasnije u roku od 30 dana.*

Član 74. st. (2) i (5)

(2) *Komisiju za tehnički prijem formira korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike.*

(5) *Ako se prilikom tehničkog prijema utvrdi da radovi nisu uspješno i kvalitetno izvedeni prema izvođačkom projektu, korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike dužan je utvrđene nedostatke otkloniti u roku koji odredi komisija iz stava 2. ovog člana, a najdalje u roku od dvije godine.*

Član 75.

Vlasnik, odnosno posjednik određene parcele obavezan je omogućiti nesmetan prolaz preko sopstvenog posjeda korisniku šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike i vlasniku šume bez pristupnog puta, radi neometanog obavljanja djelatnosti na gazdovanju šumama, a vlasnik, odnosno posjednik ima pravo na nadoknadu za prolaz i pričinjenu štetu.

Član 77. st. (2), (3) i (5)

(2) Korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike ima pravo korištenja ostalih šumskih proizvoda, uz nadoknadu od 3% prodajne cijene proizvoda koju izdvaja na poseban račun korisnika šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike, a koju je obavezan usmjeriti za revitalizaciju ostalih šumskih proizvoda na lokalitete sa kojih oni potiču.

(3) Za šumskoprivredna područja na kojima korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike ne vrši sakupljanje ostalih šumskih proizvoda raspisuje se javni konkurs.

(5) Nadoknada iz stava 4. ovog člana uplaćuje se na poseban račun korisnika šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike do 5. u mjesecu za prethodni mjesec i koristi se isključivo za revitalizaciju ostalih šumskih proizvoda na lokalitetima sa kojih oni potiču.

Član 79.

Za izgradnju i stavljanje u pogon ćumurana, krečana, pilana, pogona za preradu drveta, industrijskih pogona i drugih postrojenja u šumi, kao i na udaljenosti do 100 metara od ruba šume za šume u svojini Republike, potrebna je saglasnost Ministarstva i korisnika šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike, a za šume u privatnoj svojini saglasnost organa jedinice lokalne samouprave.

Član 80. stav (2)

(2) Vlasnici šuma i korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike mogu zahtijevati od drugih pravnih ili fizičkih lica koja imaju korist od infrastrukture da učestvuju u troškovima njene izgradnje i održavanja srazmjerno koristi koju imaju.

Član 81. stav (2)

(2) Planiranje, izgradnju i održavanje puteva u funkciji gazdovanja šumama vrši korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike u skladu sa planskom dokumentacijom na koju je saglasnost dalo Ministarstvo.

Član 82. st. (2), (3), (7) i (8)

(2) Korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike dužan je održavati šumske puteve.

(3) Izuzetno od stava 1. ovog člana, šumske puteve mogu koristiti i druga pravna lica i građani pod uvjetima koje utvrde korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike i organ jedinice lokalne samouprave za puteve čiju su izgradnju finansirali.

(7) Organi jedinica lokalne samouprave i korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike će u saradnji sa organom nadležnim za saobraćaj i Ministarstvom unutrašnjih poslova postaviti i održavati znakove na šumskim putevima i pratiti saobraćaj u skladu sa odredbama ovog člana, a u slučajevima gdje znakovi na putu i nadzor nisu dovoljni, mogu se koristiti rampe.

(8) Šteta na šumskim putevima učinjena od trećih lica mora se nadoknaditi korisniku šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike na osnovu odštetnoga cjenovnika, koji on donosi.

Član 84.

(1) Korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike dužan je pod istim tržišnim uvjetima osigurati neophodan minimum šumskih drvnih sortimenata lokalnim preduzećima za mehaničku preradu drveta sa područja sa kojeg ti sortimenti potiču, radi podsticanja lokalnog preduzetništva i podupiranja razvoja sela i zavičaja.

(2) Osiguravanje neophodnog minimuma šumskih drvnih sortimenata iz stava 1. ovog člana utvrđuje korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike na osnovu kriterija koje odlukom propisuje Vlada, a koji uzimaju u obzir značaj lokalnih privrednih subjekata za mehaničku preradu drveta, za tu lokalnu zajednicu.

Član 85. st. (1) i (2)

(1) Korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike i vlasnici šuma putem izvršioca stručno-tehničkih poslova obavezni su na propisan način voditi i ažurirati katastar šuma i šumskih zemljišta i o nastalim promjenama izvještavati Ministarstvo najkasnije do 31. marta za prethodnu godinu.

(2) Ministarstvo objedinjuje katastar korisnika šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike i vlasnika šuma iz stava 1. ovog člana.

Član 88. tačka g)

Sredstva iz člana 87. stav 1. ovog zakona osiguravaju se iz:

g) nadoknade za zakup šumskog zemljišta u svojini Republike i nadoknade za izuzimanje zemljišta iz šumske proizvodnje iz člana 92. ovog zakona,

Član 89. st. (1), (2), (6) i (10)

(1) Naknade za korištenje šume i šumskog zemljišta u svojini Republike (sredstva za prostu reprodukciju) izdvajaju se iz ostvarenog ukupnog prihoda korisnika šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike, s tim da izdvojena sredstva ne mogu biti manja od 10% vrijednosti prodatih šumskih sortimenata utvrđenoj po cijenama u šumi na panju, po cjenovniku korisnika šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike.

(2) Nadoknada iz stava 1. ovog člana uplaćuje se na poseban račun korisnika šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike mjesečno i koristi se u okviru šumskoprivrednog područja, odnosno šumskog gazdinstva na kome su ostvarena.

(6) Korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike dužan je da plaća nadoknadu za razvoj nerazvijenih dijelova općine sa koje potiču prodati sortimenti u iznosu od 10% finansijskih sredstava ostvarenih prodajom šumskih drvnih sortimenata utvrđenih po cjenovniku, po cijenama franko kamionski put.

(10) Nadoknadu iz stava 6. korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike plaća kvartalno do 5. u mjesecu za prethodni kvartal. Korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike nije dužan uplatiti ova sredstva ukoliko jedinica lokalne samouprave nije usvojila godišnji plan o utrošku namjenskih sredstava.

Član 90. stav (2)

(2) Osnovicu za obračun nadoknade za obavljanje poslova od općeg interesa u šumama u privatnoj svojini u iznosu od 10% čini tržišna vrijednost neto posječene drvne mase utvrđena na mjestu utovara u transportno sredstvo (franko kamionski put) po cjenovniku korisnika šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike.

Član 92. st. (1) i (3)

(1) Korisnik zakupa dužan je plaćati nadoknadu za zakup šumskog zemljišta u svojini Republike na račun javnih prihoda Republike.

(3) Prikupljena sredstva po osnovu zakupa šumskog zemljišta koristit će se za kupovinu i podizanje novih šuma u svojini Republike.

Član 95. stav (1) tačka a)

(1) Nadoknada za unapređivanje općekorisnih funkcija šuma (proširena reprodukcija) koristi se za finansiranje izrade i realizaciju Šumarskog programa Republike Srpske, Strategije razvoja šumarstva Republike Srpske, Dugoročnog programa gazdovanja područjem krša, finansiranje gazdovanja šumama i šumskim zemljištem na području krša, za obavljanje aktivnosti Savjeta za šumarstvo Republike Srpske, uspostavljanje i održavanje informacionog sistema u šumarstvu, uspostavljanje i održavanje katastra šuma i šumskog zemljišta, finansiranje utvrđivanja granica šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike, izradu i provođenje inventure šuma na velikim površinama, podršku zaštićenim područjima kroz unapređivanje i razvoj socijalnih funkcija šuma i realizaciju projekata unapređivanja šuma u svim oblicima svojine šuma i šumskog zemljišta, kao i za:

a) podizanje novih šuma,

Član 97. st. (1) i (2)

(1) Zabranjena je prodaja i drugi načini otuđivanja šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike.

(2) Ministarstvo može dio šume i šumskog zemljišta u svojini Republike u kojoj se ne može organizirati racionalno gazdovanje (manja izolovana šuma, enklava ili poluenklava) zamijeniti sa vlasnicima čije se šume nalaze izolirane, odnosno kao enklave ili poluenklave u kompleksu šuma u svojini Republike, uz saglasnost Vlade.

Član 98.

(1) Šume u svojini Republike ne mogu se davati u zakup.

(2) Šumsko zemljište u svojini Republike može se dati u zakup do njegovog privođenja namjeni utvrđenoj planskim dokumentima i pod uvjetima utvrđenim u ovom zakonu.

(3) Šumsko zemljište u svojini Republike dato u zakup ne može se koristiti za izgradnju trajnih objekata, osim u posebnim slučajevima od općeg interesa, a na osnovu odluke Vlade.

(4) Davanje u zakup šumskog zemljišta u svojini Republike vrši Ministarstvo uz saglasnost korisnika šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike.

(5) Uvjete i način davanja u zakup šumskog zemljišta u svojini Republike propisuje ministar.

Član 101. stav (1) tačke g), đ) i j)

(1) Novčanom kaznom od 5.000 KM do 15.000 KM kaznit će se za prekršaj privredno društvo ili drugo pravno lice ako:

g) realizaciju osnova za šume u svojini Republike vrši bez izvođačkog projekta u skladu sa članom 24. stav 1. ovog zakona,

đ) ne obavlja poslove korištenja šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike, uključujući i obavezu održavanja u skladu sa članom 34. ovog zakona,

j) ne plaća naknadu za korištenje šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike, kao i naknadu za razvoj općine u skladu sa članom 89. ovog zakona,

Član 102. stav (1) tačke dž) i š)

(1) Novčanom kaznom od 3.000,00 do 9.000,00 KM kaznit će se za prekršaj preduzeće ili drugo pravno lice ako:

dž) prodaje i na drugi način otuđuje šumu i šumsko zemljište u svojini Republike u suprotnosti sa odredbama člana 97. stav 1. ovog zakona i

š) gradi trajne objekte na šumskom zemljištu u svojini Republike dato u zakup, suprotno odredbama člana 98. stav 3. ovog zakona.

Član 104.

(1) Granice šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike moraju biti utvrđene i obilježene.

(2) *Neutvrđene granice šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike utvrdit će se u roku od deset godina od dana stupanja na snagu ovog zakona, a na osnovu godišnjeg programa, koji donosi korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike, uz saglasnost Ministarstva.*

(3) *Sredstva za utvrđivanje i obilježavanje granica šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike osiguravaju se iz sredstava posebnih namjena za šume i sredstava korisnika šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike, u visini utvrđenoj programom iz stava 2. ovog člana.*

(4) *Granice šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike utvrđuju se rješenjem nadležne područne jedinice Republičke uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove, a na zahtjev korisnika šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike ili nosioca prava svojine na privatnoj šumi.*

(5) *Poslove obilježavanja granica šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike i održavanje graničnih znakova dužan je da vrši korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike.*

Član 107. stav (3) tačke z) i i)

(3) *U roku od devet mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona ministar će donijeti:*

z) Pravilnik o uvjetima i načinu zamjene šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike i

i) Pravilnik o uvjetima i načinu davanja u zakup šumskog zemljišta u svojini Republike.

[...]

V. Dopustivost

30. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredaba člana VI/3.a) Ustava Bosne Hercegovine.

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

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.

32. Zahtjev za ocjenu ustavnosti podnijelo je sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske, koje ukupno broji 28 delegata, što čini $\frac{1}{4}$ članova bilo kojeg zakonodavnog organa entiteta, što znači da je, suprotno tvrdnjama Narodne skupštine, zahtjev podnio ovlaštenu subjekt, u smislu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj *U 7/10* od 26. novembra 2010. godine, tačka 21, dostupna na internetskoj stranici Ustavnog suda www.ustavnisud.ba).

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

VI. Meritum

34. Podnosioci zahtjeva tvrde da osporeni zakon nije saglasan sa čl. I/1, I/2, III/3.b) i IV/4.e) Ustava BiH i članom 2. Aneksa II Ustava BiH. Suština navoda iz zahtjeva je u tome da podnosioci zahtjeva tvrde da je navedeni zakon neustavan zato što u gotovo cijelom tekstu (osim članova 1. i 2) taj zakon propisuje da su šume i šumsko zemljište u svojini Republike Srpske, osim šuma i šumskog zemljišta koji su u svojini drugih fizičkih i pravnih lica, što je, prema mišljenju podnosilaca zahtjeva, suprotno relevantnoj praksi Ustavnog suda prema kojoj o toj vrsti svojine mora prvo odlučiti zakonodavac na državnom nivou.

35. Ustavni sud zapaža da je članom 1. osporenog zakona propisano da se tim zakonom uređuju politika i planiranje, upravljanje i gazdovanje šumama i šumskim zemljištem, zaštita šuma,

finansiranje i vrijednost šuma, katastar šuma i šumskog zemljišta i informacijski sistem u šumarstvu, imovinsko-pravni odnosi, kao i druga pitanja od značaja za šumu i šumsko zemljište radi unapređivanja i održivog korištenja šuma i šumskog zemljišta i razvoja šumarstva. Članom 2. osporenog zakona propisano je da su šume i šumsko zemljište prirodna dobra od općeg interesa i da uživaju posebnu brigu i zaštitu Republike Srpske. Članom 3. propisano je da su šume i šumsko zemljište na teritoriji Republike Srpske u svojini Republike i drugih pravnih i fizičkih lica, pa se onda dosljedno u cijelom tekstu zakona navodi „u svojini Republike“ kada se misli na šume i šumsko zemljište koji nisu u svojini drugih fizičkih i pravnih lica.

36. U vezi s dosadašnjom praksom koja se odnosi na pitanja državne imovine, Ustavni sud ističe da je u Odluci broj U 1/11 (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj *U 1/11* od 13. jula 2012. godine, dostupna na internetskoj stranici Ustavnog suda www.ustavnisud.ba) 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. Međutim, u toj odluci Ustavni sud je objasnio šta se smatra pod pojmom „državna imovina“. Tako je u tački 62. navedeno: „Državna imovina, iako je to oblik svojine koji je po svojoj strukturi sličan građanskopravnoj privatnoj svojini, predstavlja poseban pravni koncept, te, iz tog razloga, uživa poseban status. Državna imovina je karakteristična po javnopravnoj prirodi odnosa subjekata i korištenja te imovine, kao i njezinog titulara. Ona obuhvata, 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 svog značaja jer je to jedini način da bude sačuvano i zaštićeno“.

37. Osim toga, u tački 77. Odluke broj U 1/11, Ustavni sud je naglasio da je predmet reguliranja spornog zakona koji se ispituje „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“. Međutim, u nastavku obrazloženja (vidi tačku 82) Ustavni sud je dodatno pojasnio da se pod pojmom „državna imovina“ ne mogu smatrati samo nekretnine u smislu zgrada i ostalog, te je dalje naglasio: „Ustavni sud ponavlja kako državna imovina ima poseban status. Ona obuhvata, 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 BiH itd.). Takva imovina predstavlja odraz državnosti, njenog suvereniteta i teritorijalnog integriteta BiH. Također, ne može se zanemariti interes BiH da zadrži 'javno dobro' kao dio državne imovine koja služi svim građanima BiH, 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 BiH i međunarodnih obaveza BiH' u smislu člana IV/4.b) u vezi sa članom VIII/3. Ustava BiH“.

38. Iz citirane prakse Ustavnog suda proizlazi da se šume kao javna dobra smatraju državnom imovinom. Ustavni sud je ranije u Odluci broj U 1/11 zauzeo stav da šume ulaze u okvir državne imovine (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 BiH itd., kako je to navedeno u citiranim tačkama 62. i 82. u Odluci broj *U 1/11*). Ustavni sud u konkretnom slučaju smatra da su „šume i šumsko zemljište“ „u svojini Republike“, kako je propisano osporenim članovima zakona, obuhvaćeni pojmom državne imovine kako je to navedeno u relevantnom dijelu Odluke broj U 1/11.

39. U pogledu ustavne nadležnosti Republike Srpske da regulira pravni status šuma i šumskog zemljišta kao svoju svojinu, Ustavni sud ističe da je u Odluci broj U 1/11 istakao da „ne može podržati stav Narodne skupštine RS da ovo pitanje automatski spada u tzv. rezidualne nadležnosti entiteta“ (*op. cit. U 1/11*, tačka 80). U vezi s tim, Ustavni sud je ukazao da, pored toga što član III/1. Ustava BiH sadrži taksativni katalog nadležnosti institucija BiH, nadležnost institucija BiH utvrđena je i u drugim odredbama Ustava BiH. Ustavni sud je zaključio sljedeće: „(...) u smislu člana I/1. Ustava BiH, BiH ima pravo nastaviti da regulira 'državnu imovinu' čiji je ona titular, znači sva pitanja koja su povezana s pojmom 'državna imovina' kako u građanskopravnom tako i u javnopravnom smislu. Takav zaključak je jedini mogući logički i materijalni sadržaj pojma 'identiteta i kontinuiteta' iz citirane odredbe. Dalje, Ustavni sud ponavlja da je, iako svaki nivo vlasti uživa ustavnu autonomiju, entitetska ustavna nadležnost podređena obavezi da mora biti u skladu s Ustavom BiH i 'odlukama institucija BiH'. To jasno proizlazi iz odredbi člana III/3.b) Ustava BiH. Osim toga, pravo države BiH da regulira pitanje državne imovine proizlazi i iz odredbe člana IV/4.e) Ustava BiH. Naime, ako se imaju u vidu prethodni zaključci, prvenstveno da država BiH ima pravo nastaviti da regulira državnu imovinu, odnosno da je titular državne imovine, a da odredbe člana IV/4.e) Ustava BiH propisuju nadležnost Parlamentarne skupštine u ostalim pitanjima koja su potrebna za provođenje dužnosti države, a da državna imovina reflektira

državnost, suverenitet i teritorijalni integritet BiH, nedvojbeno je da navedena odredba daje ovlaštenja državi BiH, odnosno Parlamentarnoj skupštini da regulira pitanje državne imovine. Prema tome, ovdje se radi o isključivoj nadležnosti BiH koja proizlazi iz čl. I/1, III/3.b) i IV/4.e) Ustava BiH“ (*op. cit. U 1/11*, tačka 80).

40. Kako je osporenim članovima propisano da su šume i šumsko zemljište „u svojini Republike“, oni su na taj način pravno evidentirani kao imovina Republike Srpske i dodijeljeni su Republici Srpskoj. Prethodno je obrazloženo da državna imovina (imovina države BiH) obuhvata (i) šume i šumsko zemljište. Stoga, Ustavni sud mora zaključiti da osporene odredbe Zakona o šumama nisu u skladu sa čl. I/1, III/3.b) i IV/4.e) Ustava BiH.

41. Kad je riječ o navodima iz odgovora na zahtjev da se ovaj zakon odnosi i na šume i šumska zemljišta koji su u svojini drugih fizičkih i pravnih lica, Ustavni sud naglašava da s nadležnošću Republike Srpske nad šumama u svojini drugih lica ne vidi problem u smislu usklađenosti s Ustavom BiH. Osnovni problem kod osporenog zakona je, kao što je navedeno, evidentiranje Republike Srpske kao vlasnika šuma i šumskog zemljišta (koji nisu u svojini drugih fizičkih i pravnih lica) za koje Ustavni sud smatra da su državna imovina (imovina države BiH) dok se na državnom nivou ne odluči drugačije.

42. Ustavni sud ističe da je na pravnoj snazi Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 18/05 i 29/06, 85/06, 32/07, 41/07, 74/07, 99/07 i 58/08), koji je donio visoki predstavnik za BiH, te da je članom 4. Zakona propisano da zabrana raspolaganja državnom imovinom ostaje na snazi do stupanja na snagu zakona kojim se uređuje provođenje kriterija koji će se primjenjivati za utvrđivanje imovine koja je u svojini BiH, Federacije BiH, Republike Srpske i Distrikta Brčko BiH i utvrđuju prava svojine i upravljanja državnom imovinom, ili dok visoki predstavnik drugačije ne odluči. Činjenica da zakon o državnoj imovini još uvijek nije donesen, prema ocjeni Ustavnog suda, ne znači da entiteti mogu svojim zakonima regulirati pitanje svojine na državnoj imovini koja još uvijek nije definirana na nivou BiH. Također, Ustavni sud ponavlja da odluka u ovom predmetu ne prejudicira pitanje budućeg zakonskog reguliranja pitanja državne imovine, pa tako i šuma i šumskog zemljišta od BiH, Republike Srpske, Federacije BiH i Distrikta Brčko BiH.

43. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud je odlučio Narodnoj skupštini ostaviti rok od šest mjeseci u kojem joj je naložio da osporene odredbe zakona uskladi s Ustavom BiH. Ustavni sud je svjestan da o svim šumama koje **nisu** u svojini pravnih i fizičkih lica mora neko da brine i upravlja zbog značaja šuma kao javnog dobra i prirodnog bogatstva koje je od općeg interesa. Nesporno je

da Republika Srpska treba obavljati aktivnosti u pogledu gazdovanja i zaštite šuma i šumskog zemljišta kako je to utvrđeno čl. 1. i 2. Zakona o šumama, ali ne može zakonom propisivati da su šume i šumsko zemljište u njenoj svojini dok se na državnom nivou ne utvrdi koja sve državna imovina, odnosno javna dobra i prirodna bogatstva predstavljaju imovinu BiH, a koja imovinu entiteta. Imajući u vidu strukturu samog Zakona o šumama, Ustavni sud zapaža da se u slučaju ukidanja svih osporenih odredaba Zakona za koje je utvrdio da nisu u skladu s Ustavom BiH po zakonu ne bi moglo postupati, što bi imalo za posljedicu da se o navedenim prirodnim dobrima ne bi moglo brinuti. Stoga, cijeneći značaj zakona i pitanja koja regulira, Ustavni sud je zaključio da je potrebno Narodnoj skupštini ostaviti rok za usaglašavanje osporenih odredaba zakona s Ustavom BiH u kojem će Narodna skupština otkloniti utvrđene povrede Ustava BiH na način koji sama odabere.

44. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud zaključuje da osporene odredbe Zakona o šumama nisu u skladu sa čl. I/1, III/3.b) i IV/4.e) Ustava Bosne i Hercegovine zato što se pitanja koja se odnose na utvrđivanje svojinskog statusa državne imovine, kao i nadležnost u vezi s tim između državnih i entitetskih organa trebaju regulirati zakonom koji će biti donesen na državnom nivou jer su ta pitanja, prema navedenim odredbama Ustava BiH, u isključivoj nadležnosti države BiH.

Ostali navodi

45. Budući da je utvrdio da osporene odredbe Zakona o šumama nisu 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 ostale navode podnosioca zahtjeva da su prekršene odredbe člana I/2. i člana 2. Aneksa II Ustava BiH.

46. Na kraju, Ustavni sud ponovo naglašava da pitanje državne imovine nije riješeno još od dana stupanja na snagu Ustava BiH, tj. od 14. decembra 1995. godine. Stoga, postoji istinska nužnost, a i pozitivna obaveza da BiH to pitanje riješi što je prije moguće (*op. cit. U I/11, tačka 84*).

VII. Zaključak

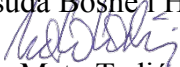
47. Ustavni sud zaključuje da osporene odredbe Zakona o šumama nisu u skladu sa čl. I/1, III/3.b) i IV/4.e) Ustava Bosne i Hercegovine zato što se pitanja koja se odnose na utvrđivanje svojinskog statusa državne imovine, kao i nadležnost u vezi s tim između državnih i entitetskih organa trebaju regulirati zakonom koji će biti donesen na državnom nivou jer su ta pitanja, prema navedenim odredbama Ustava BiH, u isključivoj nadležnosti države BiH.

48. Na osnovu člana 59. st. (1) i (2) i člana 61. stav (4) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

49. S obzirom na odluku Ustavnog suda u ovom predmetu, nije neophodno posebno razmatrati prijedlog podnosioca zahtjeva za donošenje privremene mjere.

50. U smislu člana 43. Pravila Ustavnog suda, aneks ove odluke čini izdvojeno mišljenje sudije Zlatka M. Kneževića suprotno odluci, a potpredsjednik Miodrag Simović je dao izjavu o neslaganju s odlukom većine.

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

Predsjednik
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

Mato Tadić

Izdvojeno mišljenje sudije Zlatka M. Kneževića suprotno donesenoj odluci u predmetu broj U-4/21

Ad I

Ustavni sud Bosne i Hercegovine je na plenarnoj sjednici donio odluku u predmetu broj U 4/21 kojom je proglasio neustavnim odredbe Zakona o šumama Republike Srpske (kako je navedeno u dispozitivu odluke).

U suštini, Ustavni sud je proglasio neustavnim sve odredbe kojima se Republika Srpska titulira kao vlasnik (u svojini) šuma i šumskog zemljišta u Republici Srpskoj, a ostavio je na snazi odredbe kojima vlasnici (u svojini) šuma i šumskog zemljišta mogu biti pravna i fizička lica.

Nažalost, uz poštovanje stavova ostalih kolegica i kolega, nisam se mogao složiti s njihovim većinskim stavom zbog sljedećih razloga.

Ad II

Iz razloga cjelishodnosti, u ovom izdvojenom mišljenju neću ponavljati svoje od ranije poznate stavove o odredbama Ustava Bosne i Hercegovine; reguliranju nadležnosti između države i entiteta; ustavnoj autonomnosti entiteta kada je riječ o reguliranju imovinskih odnosa; pravu i obavezi i državnog i entitetskog nivoa da se pridržavaju podjele nadležnosti; potvrdi u više odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o ustavnoj usklađenosti Ustava Republike Srpske s odredbama Ustava Bosne i Hercegovine; o potrebi da Ustavni sud **tumači, a ne kreira** odredbe Ustava Bosne i Hercegovine; o nužnosti da se Ustavni sud distancira od doktrine konstitucionalizma kada je suprotna izričitim ustavnim odredbama; o naglašavanju da je Ustavni sud **ustavni korektiv, a ne ustavni kreator**.

Svakako da je moje izdvojeno mišljenje u predmetu broj U 1/11, a većina se u ovoj odluci naslanja na većinsko mišljenje iz tog predmeta, dovoljno da ukaže na tendencije koje su mi neprihvatljive u zadatku tumačenja Ustava, pa se može smatrati da ovaj opći, uvodni dio iz predmeta broj U 1/11 (mog izdvojenog mišljenja) čini sastavni element izdvojenog mišljenja u predmetu broj U 4/21. Stoga ga neću ponavljati, ali ga naglašavam.

Ad III

Međutim, većinska odluka u ovom predmetu ide mnogo dalje od stavova iz predmeta broj U 1/11, pa moram naglasiti ključne razloge za neprihvatanje donesene odluke.

Naime, uz svu opasnost pojednostavljivanja, ali u namjeri da u ovom tekstu ne prenosim kompletno obrazloženje odluke (koje je na raspolaganju), za mene se odluka većine svodi na tri sporna pitanja (pored već navedenih općih stavova u Ad II).

To su:

- **poistovjećivanje javnog dobra i državne imovine;**
- pitanje **ozbiljnog narušavanja ustavnog sistema Bosne i Hercegovine** u smislu toleriranja, pa čak i naglašavanja različitih zakonskih rješenja o istom pitanju (šumama), sve do prihvatanja **diskriminirajućeg statusa** jedne ustavne kategorije (Republike Srpske u odnosu na drugi entitet i Distrikt Brčko Bosne i Hercegovine), što je notorno u suprotnosti s ustavnim načelom **vladavine prava;**
- većinski stav kojim se Ustavni sud postavlja kao **nadređeni** Parlamentu Bosne i Hercegovine jer je iz kategorije negativnog zakonodavca (što naš Ustav propisuje kao nadležnost Ustavnog suda) prekoračio u kategoriju pozitivnog zakonodavca **prije donošenja zakona**. Da pojasnim, nadležnost Ustavnog suda je da u odnosu na **donesene zakone** cijeni da li je pojedina odredba ili cijeli zakon u skladu s Ustavom, a ne da u situaciji kada zakon **nije donesen** nalaže Parlamentu šta mora biti u zakonu ili šta ne smije biti u zakonu (kako je u konkretnom slučaju).

Ad IIIa

Kada je riječ o poistovjećivanju javnog dobra i državne imovine, nejasno je čime se u odluci i obrazloženju odluke vodila većina kada je tako odlučila. Naime, javna dobra još od francuske pravne škole koja ih je uvela u pravo predstavljaju posebne kategorije koje se smatraju općim dobrom, koja državna organizacija u najširem smislu riječi može ograničiti u korištenju, raspolaganju ili u našim terminima gazdovanju, ali koja mogu imati **vlasnika** ako ispunjavaju uvjete koje je još rimsko pravo uvelo, a do dan-danas služi kao osnova svojinskog prava. Naravno da postoje javna dobra na kojima ni u kojem slučaju ne može postojati svojina, kao na primjer zrak, ali se na izvedenici (prostiranju radio i televizijskih talasa i telekomunikacionog niskofrekventnog sistema) može urediti gazdovanje sve do svojine. O tome, bez posebnog osvrta, govore zakoni o telekomunikacijama, nacionalnim frekvencijama, te međunarodni sporazumi o međusobnom korištenju ili ograničenjima.

Međutim, javno dobro nigdje nije poistovjećeno sa samo jednom kategorijom imovine – u konkretnom slučaju državnom imovinom. Ako se u nekim drugim odlukama moglo tvrditi, mada uz vrlo nategnuta tumačenja, da je državna svojina ono što je sporazumima o sukcesiji s ostalim članicama bivše savezne države, a bilo je titulirano kao imovina savezne države ili njenih institucija, pripalo Bosni i Hercegovini kao sukcesoru ili da je dio te imovine odlukama Ustavom predviđenog organa (Predsjedništva Bosne i Hercegovine u dijelu vojne imovine stečene sukcesijom od bivše savezne vojske), ovdje ne postoji ni taj nategnuti argument. Pozivanje na posredni utjecaj zakona koje je donio OHR je loš argument jer bi se moglo ući u raspravu ustavnosti

takvih zakona i šta znači „obavezujuće odluke i mjere“ u ustavnom poretku Bosne i Hercegovine. Još je slabije snage argument kojim se poziva na odluke donesene u ratnom stanju 1993. godine jer je u sukobu s izričitom ustavnom odredbom šta je s propisima donesenim u ratnom periodu, a koji su u suprotnosti s novom ustavnom organizacijom (*modificiranom ovim Ustavom*), tako da bi se čak moglo reći da je, u suštini, kontraargument. Paradoks ove odluke je u tome što su u obrazloženju paragrafi suprotstavljeni jedan drugom pa je nejasno šta je konačno obrazloženje.

Već sam naveo da sada neću detaljno obrazlagati ustavnu diobu vlasti i nadležnosti, ali ne mogu ne primijetiti da se u ovoj odluci radi o *autoplagiranju*, gdje se na osnovu ranije donesene odluke zasniva nova odluka, a da ni jedna ni druga nemaju ne samo čvrsto već uopće ustavno uporište jer ne postoji ustavna odredba koja daje za pravo takvom odlučanju.

Kad pogledamo dispozitiv odluke dolazimo do paradoksalnog zaključka da ustavna kategorija (entitet Republika Srpska) ne može biti titular jedne nekretnine (šuma i šumskog zemljišta), a svi drugi mogu. Mogu pravna lica, mogu fizička lica, a proizlazi da može i Bosna i Hercegovina, ali samo Republika Srpska ne može. Radi se o suviše ozbiljnom pitanju da bih sebi dopustio banaliziranje ovog stava, ali mi se nameće pitanje *A šta ako neko pravno ili fizičko lice pokloni šume (šumu kao katastarsku jedinicu) Republici Srpskoj? Kako će se to knjižiti u katastru? Da li smiju uopće da knjiže u korist Republike Srpske, odnosno da li notari smiju uopće da sačine takav ugovor? I da idemo dalje možemo zaključiti da je ovaj oblik **nove nacionalizacije** s entitetskog nivoa na državni nivo diskriminatoran jer nema opći karakter, jer pak opstaje svojina pravnih i fizičkih lica, a onda možemo reći i da pravna lica koja su u svojini Republike Srpske (javna preduzeća) mogu biti vlasnici šuma i šumskog zemljišta!*

Ove napomene samo govore kakvo je sve moguće tumačenje jedne nesretne odluke koja je suprotstavila međusobno institute javnog dobra i državne svojine i slijepo se vodila svojim stavom.

AD IIIb

Kada govorim o rušenju vladavine prava i diskriminatornom stavu, dovoljno je letimično ponoviti navode iz obrazloženja prema kojim je Distrikt Brčko BiH vlasnik šuma i šumskog zemljišta na svom području, a najveći paradoks je federalni propis o šumama i šumskom zemljištu u kojem se, parafrazirano, govori da su šume i šumsko zemljište državna imovina čiji je vlasnik Federacija BiH! O kantonalnim propisima iz ove oblasti nemam namjeru da govorim jer se ne radi o istim ustavnim kategorijama.

Dakle, mi imamo ne samo neusklađene već i suprotstavljene zakonske sisteme koji, ovaj put, nisu zbog greške zakonodavca, već zbog reakcije Ustavnog suda koji tvrdoglavo brani svoj stav da može da odlučuje samo na osnovu podnesenog zahtjeva za ocjenu ustavnosti, a prešućuje i ne želi da vidi da jednostranim odlučanjem ruši vladavinu prava i ustavnu ravnotežu jednakosti ustavnih kategorija

(u ovom slučaju entiteta). Pogotovo jer je ustavno načelo, iznad normativnog dijela, vladavina prava, a ovakvim odlučanjem se ono ruši. Da je kojim slučajem Ustavni sud svojom odlukom odlučio jednako prema svim ustavnim kategorijama upravo zbog zaštite ustavnog načela vladavine prava, moglo bi se reći da je odluka izišla iz ovlaštenja ustavne diobe nadležnosti između ustavnih kategorija, ali je **pravično** negativna prema svima u Bosni i Hercegovini. Ovako se, nažalost, svi mi u Ustavnom sudu kližemo ka nepriznavanju naših odluka, dajemo za pravo tvrdnjama o nepravednom postupanju i šta već ne čini negativni odium prema Ustavnom sudu.

I na to sve, nakon odluke kojom proglašavamo Republiku Srpsku **nevlasnikom**, namećemo obavezu Republici Srpskoj da time gazduje, brine se, štiti, uzgaja i šta sve već nije predviđeno u obavezama iz Zakona o šumama i šumskom zemljištu. I ta obaveza je trajnog karaktera dok Parlament Bosne i Hercegovine ne donese zakon o državnoj imovini. Ne recimo zakon o šumama Bosne i Hercegovine (jer je očito i većini jasno da takvo ovlaštenje ne postoji u Ustavu Bosne i Hercegovine), što bi bilo logično ako se već ovim putem tako duboko zagazilo.

Ponavljam, najveći problem u ovoj odluci je međusobna suprotstavljenost stavova u obrazloženju, pri čemu je samo jasno da po ovom stavu većine, ustvari, ne postoji jedinstven, pa čak ni zajednički ustavni sistem Bosne i Hercegovine, već parcijalan, zavisan od podnesenih zahtjeva ili stavova ovlaštenih podnosilaca zahtjeva.

AD IIIv

I na kraju, o tendencijama izlaska iz ustavne zone negativnog zakonodavca ka neustavnoj zoni pozitivnog zakonodavca.

Ustavni sud ima vrlo jasne nadležnosti po Ustavu. I s punim pravom insistira da odluke provode svi koji su dužni da ih provode, te da ih svi poštuju. To je suština ustavnog korektiva, odnosno tumača Ustava. Ali to, također, znači da Ustavni sud, kada je riječ o ocjeni ustavnosti zakona, **ne smije** unaprijed da naloži zakonodavcu kako treba da glasi budući zakonski tekst. To je notorna premisa demokratskog društva po kojem se suverenitet nalazi u rukama naroda, građanina, birača, a čiju volju predstavljaju demokratski izabrani predstavnici.

Postoje ustavni sistemi u kojima Ustavni sud ima ovlaštenje da utvrdi prethodno mišljenje na dostavljeni tekst prijedloga zakona, opet od zakonodavnog tijela određene demokratije. U teoriji ustavnog prava i to ovlaštenje je izuzetno sporno tako da takvi ustavni sistemi imaju mehanizme ograničenja, pa čak i određene oblike pregovaranja prije konačnog stava. Međutim, bez obzira na djelimične iskorake iz klasičnog položaja negativnog zakonodavca, nigdje u demokratskim sistemima ne postoji ovlaštenje ustavnog suda da bude pozitivni zakonodavac, odnosno da kaže zakonodavcu kako određena zakonska norma ili zakon treba da glasi. Upravo iz suštinskih

demokratskih razloga zakonodavac donosi zakone, a ustavni korektiv odlučuje jednom ili više puta da li je određena norma u skladu s ustavom.

U konkretnom slučaju, ova odluka prekoračuje tu granicu i nalaže zakonodavcu šta ne smije da bude u budućem zakonu. Dakle, zakonodavcu kaže trebate donijeti zakon o državnoj imovini, a u tom zakonu ne smijete predvidjeti da vlasnik šuma i šumskog zemljišta bude na bilo koji način Republika Srpska (i nekih drugih nekretnina što proistječe iz drugih odluka, ali nisu predmet ove analize). Ili kaže predstavnicima u zakonodavnom tijelu iz Republike Srpske da mogu donijeti samo zakon kojim Republika Srpska ne može biti titular svojine na šumama i šumskom zemljištu (da se zadržimo samo na ovom pitanju). Pretpostavljam da ne moram da govorim o takvoj mogućnosti, a do tada – do vrlo, vrlo daleke budućnosti ako će takav zakon uopće postojati – u Bosni i Hercegovini će vladati pravni haos, različita zakonska rješenja i sve u korist narušavanja vladavine prava.

Da se, recimo, reklo da su navedene odredbe zakona u odluci neustavne, ali zbog nepostojanja zakona na nivou Bosne i Hercegovine i sličnih ili istovjetnih rješenja u druge dvije ustavne kategorije Ustavni sud ih ostavlja na snazi do donošenja zakona ili zbog zaštite vladavine prava, makar i neustavnim normama, zakonodavac bi pred sobom imao zadatak da ujednači cijeli zakonski sistem u ovoj oblasti i ne bi postojala neravnoteža unutar sistema. Ovakvom odlukom niti je postignut cilj ocjene ustavnosti, niti je ojačana Bosna i Hercegovina kao ustavni sistem, niti je Ustavni sud postupio kao ustavni korektiv.

Već, nažalost, sve suprotno.

Iz ovih, a i nekih drugih razloga koje sam detaljno iznosio na plenarnoj sjednici, nisam mogao da prihvatim predloženu odluku i glasao sam protiv.