

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

Mato Tadić, predsjednik

Tudor Pantiru, dopredsjednik

Miodrag Simović, dopredsjednik

Mirsad Ćeman, dopredsjednik

Valerija Galić, sutkinja

Seada Palavrić, sutkinja

Zlatko M. Knežević, sudac

Angelika Nußberger, sutkinja

Helen Keller, sutkinja

na sjednici održanoj 23. rujna 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 članka 3, članka 4. stavak 1, članka 5. stavak 2. točka đ) i stavak 3, članka 18. st. 1. i 2, članka 22. st. 1. i 2, članka 23. stavak 1, članka 24. stavak 1, članka 28. stavak 2, čl. 31. i 33, članka 34. stavak 1. točka l) i st. 2. i 3, čl. 35. i 36, članka 37. stavak 2, članka 46. stavak 3, članka 47. stavak 5, članka 48. stavak 2, članka 49, članka 50. stavak 2, članka 51. stavak 3, članka 52. stavak 1, članka 54. stavak 1, članka 55. stavak 1, članka 57. stavak 1, članka 58. stavak 2, članka 60. st. 1, 3, 4. i 5, članka 61. stavak 3, članka 62. st. 1, 2, 5, 6. i 8, članka 63. stavak 3, članka 64, članka 65. stavak 2, stavak 3. toč. b), v) i i), članka 66, članka 71. st. 3. i 4, članka 72. st. 5, 6. i 7, članka 73. st. 1. i 2, članka 74. st. 2. i 5, članka 75, članka 77. st. 2, 3. i 5, članka 79, članka 80. stavak 2, članka 81. stavak 2, članka 82. st. 2, 3, 7. i 8, članka 84, članka 85. st. 1. i 2, članka 88. stavak 1. točka g), članka 89. st. 1, 2, 6. i 10, članka 90. stavak 2, članka 92. st. 1. i 3, članka 95. stavak 1, članka 97. st. 1. i 2, članka 98, članka 101. stavak 1. toč. g), đ) i j), članka 102. stavak 1. toč. dž) i š), članka 104. st. 1, 2, 3, 4. i 5. i članka 107. stavak 3. toč. 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 vlasništvu Republike“ nisu sukladne čl. I/1, III/3.(b) i IV/4.(e) Ustava Bosne i Hercegovine.

Nalaže se Narodnoj skupštini Republike Srpske da, sukladno članku 61. stavak (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine,

najkasnije u roku od šest mjeseci od dana dostave ove odluke uskladi odredbe članka 3, članka 4. stavak 1, članka 5. stavak 2. točka đ) i stavak 3, članka 18. st. 1. i 2, članka 22. st. 1. i 2, članka 23. stavak 1, članka 24. stavak 1, članka 28. stavak 2, čl. 31. i 33, članka 34. stavak 1. točka l) i st. 2. i 3, čl. 35. i 36, članka 37. stavak 2, članka 46. stavak 3, članka 47. stavak 5, članka 48. stavak 2, članka 49, članka 50. stavak 2, članka 51. stavak 3, članka 52. stavak 1, članka 54. stavak 1, članka 55. stavak 1, članka 57. stavak 1, članka 58. stavak 2, članka 60. st. 1, 3, 4. i 5, članka 61. stavak 3, članka 62. st. 1, 2, 5, 6. i 8, članka 63. stavak 3, članka 64, članka 65. stavak 2, stavak 3. toč. b), v) i i), članka 66, članka 71. st. 3. i 4, članka 72. st. 5, 6. i 7, članka 73. st. 1. i 2, članka 74. st. 2. i 5, članka 75, članka 77. st. 2, 3. i 5, članka 79, članka 80. stavak 2, članka 81. stavak 2, članka 82. st. 2, 3, 7. i 8, članka 84, članka 85. st. 1. i 2, članka 88. stavak 1. točka g), članka 89. st. 1, 2, 6. i 10, članka 90. stavak 2, članka 92. st. 1. i 3, članka 95. stavak 1, članka 97. st. 1. i 2, članka 98, članka 101. stavak 1. toč. g), đ) i j), članka 102. stavak 1. toč. dž) i š), članka 104. st. 1, 2, 3, 4. i 5. i članka 107. stavak 3. toč. 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 vlasništvu Republike“ sa čl. I/1, III/3.(b) i IV/4.(e) Ustava Bosne i Hercegovine.

Nalaže se Narodnoj skupštini Republike Srpske da, sukladno članku 72. stavak (5) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, najkasnije u roku od tri mjeseca od isteka roka iz prethodnog stavka obavijesti Ustavni sud Bosne i Hercegovine o mjerama poduzetim 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 Brčko distrikta 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: podnositelji zahtjeva), podnijeli su 26. veljače 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. Podnositelji zahtjeva su zatražili istodobno 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 temelju članka 23. Pravila Ustavnog suda, od Narodne skupštine Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Narodna skupština) zatraženo je 5. ožujka 2021. godine da dostavi odgovor za zahtjev.
4. Narodna skupština je dostavila odgovor 24. lipnja 2021. godine.

III. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

5. Podnositelji zahtjeva smatraju da osporeni zakon krši odredbe članka I/1, članka I/2, članka III/3.(b) i članka IV/4.(e) Ustava Bosne i Hercegovine, te članka 2. Aneksa II. Ustava Bosne i Hercegovine. Istaknuto je da, i pored jasnih zabrana da se pitanje državne imovine rješava jednostrano, te jasnog stajališta 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 podnositelji 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 vlasništva. Prema članku 2. osporenog zakona, šume i šumsko zemljište su prirodna dobra od općeg interesa i uživaju posebnu skrb i zaštitu Republike Srpske. Podnositelji zahtjeva su istaknuli da, pored niza odluka Ustavnog suda (br. U 1/11, U 8/19 i U 9/19) prema kojima je državna imovina vlasništvo države BiH, Narodna skupština je člankom 3. osporenog zakona propisala da su šume i šumsko zemljište na teritoriju RS u vlasništvu Republike Srpske i drugih pravnih i fizičkih osoba. Istaknuto je da šume i šumsko zemljište u vlasništvu pravnih i fizičkih osoba čine manji dio tog javnog dobra. Podnositelji zahtjeva smatraju da je članak 3. osporenog zakona protivan navedenim odredbama Ustava BiH, jer je njime Republika Srpska neustavno dodijelila pravo vlasništva na šumama i šumskom zemljištu entitetu RS. Prema mišljenju podnosioca zahtjeva, neustavno dodijeljeno pravo vlasništva na šumama i šumskom zemljištu bilo je osnova za daljnje definiranje raspolaganja i upravljanja šumama i šumskim zemljištem, kako je to urađeno u ostalim odredbama osporenog zakona. Podnositelji zahtjeva smatraju da su u suprotnosti sa Ustavom BiH navedene odredbe osporenog zakona u kojima je regulirano pravo raspolaganja šumama i šumskim zemljištem „u vlasništvu Republike“ (riječi „u vlasništvu Republike“ u zahtjevu su označene boldiranim tekstom). Zbog toga je cjelokupan zakon protuustavan, te ga, stoga, u cjelini osporavaju.

7. U odnosu na državnu imovinu, podnositelji zahtjeva ukazuju na Zakon o pretvorbi društvene imovine u državnu imovinu iz 1994. godine, Odluku Ustavnog suda broj U 1/11 od 13. srpnja 2012. godine i stajališta 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. Podnositelji 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 teritoriju Republike Srpske i koja je pod zabranom raspolaganja, a kojim je bilo određeno da se radi o imovini u vlasništvu Republike Srpske (o čemu je Ustavni sud donio Odluku broj U 1/11). Podnositelji zahtjeva navode da se slično radi i sa osporenim zakonom.

8. Podnositelji zahtjeva su, dalje, naveli da je Zakonom o pretvorbi društvenog vlasništva koji je 1994. godine donijela RBiH utvrđeno da danom stupanja na snagu tog zakona RBiH postaje nositelj prava vlasništva na imovini u društvenom vlasništvu, kako je i propisano člankom 1. tog zakona. Dalje, podnositelji zahtjeva su istaknuli da je BiH zaključila Sporazum o pitanjima sukcesije između BiH, Republike Hrvatske, Republike Makedonije, Republike Slovenije i Savezne

Republike Jugoslavije (zaključen u Beču 29. lipnja 2001. godine, a odlukom Predsjedništva BiH ratificiran 28. studenog 2001. godine). Prema članku 2. Aneksa A na Sporazum o sukcesiji, „nepokretna imovina bivše SFRJ koja se nalazi na teritoriju bivše SFRJ pripast će državama nasljednicama na čijoj se teritoriji ta imovina nalazi“. Podnositelji zahtjeva smatraju da Sporazum o sukcesiji nedvojbeno pokazuje da je država BiH titular vlasništva na nepokretnoj imovini bivše SFRJ koja se raspadom bivše SFRJ nalazila na teritoriju BiH. Bosna i Hercegovina je kao subjekt međunarodnog prava i potpisnica tog multilateralnog sporazuma (Sporazuma o sukcesiji), koji su ratificirali njezini 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 obzirom na to da nije donesen zakon o državnoj imovini na razini BiH. Dalje je navedeno da je člankom 1. st. (1) i (2) Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom BiH utvrđeno koja se nepokretna imovina smatra državnom imovinom BiH.

10. Podnositelji zahtjeva ističu da kontinuitet države BiH, kako je propisan člankom I/1. Ustava BiH, u konkretnom slučaju podrazumijeva kontinuitet prava države BiH da regulira pitanje državne imovine koja joj je pripadala po osnovi prava raspolaganja, upravljanja ili uporabe. Pod tom imovinom, kako smatraju podnositelji zahtjeva, svakako se mogu smatrati šume i šumsko zemljište koje osporeni zakon proglašava općim dobrom u vlasništvu 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 predmetom raspolaganja, prije svega, zakonima na razini BiH. Stoga, kako su istaknuli podnositelji zahtjeva, jednostrano rješenje koje je uspostavljeno osporenim zakonom predstavlja kršenje članka I/1. Ustava BiH.

11. Istaknuto je da Sporazum o sukcesiji (čl. 1. i 2. Aneksa A) nedvojbeno pokazuje da je država BiH titular vlasništva na državnoj imovini. Ranije je Ustavni sud u Odluci broj U 1/11 definirao pojam „državna imovina“, te je utvrdio da ona po svojoj naravi prioritarno služi svim ljudima u državi i da predstavlja odraz državnosti, suvereniteta i teritorijalnog integriteta BiH. Prema mišljenju podnositelja 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 vlasništvu Republike Srpske. Na taj način je državi BiH oduzeto pravo da izvršava svoje međunarodne obveze propisane člankom III/3.(b) Ustava BiH.

12. Podnositelji zahtjeva su naveli da osporeni zakon krši i članak IV/4.(e) Ustava BiH kojim se Parlamentarnoj skupštini BiH daje nadležnost u ostalim pitanjima koja su potrebna za provedbu dužnosti države. Naveli su da je državna imovina pitanje u isključivoj nadležnosti države BiH i njezinih tijela, 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, podnositelji 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. listopada 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 članka I/2. Ustava BiH i kontinuitet propisa iz članka 2. Aneksa II. Ustava BiH, podnositelji zahtjeva navode da je Zakon o šumama Republike BiH iz 1993. godine još uvijek dio pravnog sustava BiH, jer nakon stupanja na snagu Ustava BiH „nadležno tijelo vlasti BiH“ nije donijelo nikakvu odluku kojom bi se na drugačiji način odredilo gospodarenje šumama i šumskim zemljištem na teritoriju BiH, niti je, prema mišljenju podnosioca zahtjeva, navedeni zakon u suprotnosti sa Ustavom BiH. Podnositelji 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 članka I/2. Ustava BiH i članka 2. Aneksa II. Ustava BiH.

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

15. Podnositelji 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. Pobjanim odredbama, kako je navedeno, omogućilo bi se knjiženje, odnosno upis u zemljišne knjige u korist entiteta Republika Srpska državne imovine koja se nalazi na teritoriju tog entiteta i koja je pod zabranom raspolaganja. To bi tijelima 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 ima veoma bitan značaj za daljnje razgovore sa Europskim povjerenstvom u procesu apliciranja Bosne i Hercegovine za stjecanje kandidatskog statusa za prijem u Europsku uniju.

b) Odgovor na zahtjev

16. Narodna skupština u odgovoru na zahtjev, prije svega, osporila je ovlast podnositeljima zahtjeva za pokretanje postupka, u smislu članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine, jer Vijeće naroda RS ne predstavlja jedan poseban dom Narodne skupštine, a što proizlazi iz članka 69. stavak 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 utemeljen, te ga, stoga, Ustavni sud treba odbiti, kao i zahtjev za donošenje privremene mjere. U prilog navedenom je istaknuto da je Amandmanom XXXII. na članak 68. točka 6. Ustava Republike Srpske propisano da Republika, između ostalog, uređuje i osigurava vlasničke i obligacijske odnose i zaštitu svih oblika vlasništva, dok je točkom 8. istog članka propisano da Republika uređuje temeljne ciljeve i pravce gospodarskog, znanstvenog, tehnološkog, demografskog i socijalnog razvoja, razvoja poljoprivrede, sela itd. Pored toga, člankom 59. stavak 2. Ustava Republike Srpske propisano je da se zakonom uređuju zaštita, uporaba, unapređivanje i upravljanje dobrima od općeg interesa, a sukladno članku 64. Ustava, Republika, između ostalog, štiti i potiče racionalnu uporabu prirodnih bogatstava s ciljem zaštite i poboljšanja kvalitete života i zaštite i obnove sredine u općem interesu. Dalje je istaknuto da iz navedenih odredaba Ustava Republike Srpske, a koje su i ustavna osnova za donošenje predmetnog zakona, jasno proizlazi da Republika Srpska ima nadležnost za donošenje Zakona o šumama, odnosno da ima nadležnost regulirati sva pitanja koja su značajna za šume i šumsko zemljište kao dobra od općeg interesa, pa i pitanje vlasništva na šumama i šumskom zemljištu.

18. Dalje, Narodna skupština navodi da je neutemeljeno stajalište podnositelja 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 njezinih tijela. Istaknuto je da se Zakonom o šumama uređuju pitanja značajna za šume kao dobro od općeg interesa radi unapređenja i održive uporabe šuma i šumskog zemljišta, ali i razvoja šumarstva u Republici Srpskoj. Dakle, osporenim zakonom se na cjelovit način uređuje područje šuma u Republici Srpskoj i njegove odredbe se primjenjuju na sve šume bez obzira na oblik vlasništva. Taj zakon se podjednako primjenjuje i na šume i šumsko zemljište u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba, zbog čega nisu točni navodi podnositelja zahtjeva da se tim zakonom regulira raspolaganje državnom imovinom.

19. Narodna skupština je posebice neprihvatljivim istaknula tumačenje podnositelja zahtjeva samog pojma „državna imovina“. Naime, pozivajući se na obrazloženje pojedinih odluka Ustavnog suda BiH (br. U 1/11, U 8/19 i U 9/19), podnositelji 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 shvaćanje je protivno i odlukama Ustavnog suda na koje se podnositelji 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, istaknula da podnositelji 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 da se čak 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 protivan Ustavu BiH.

20. Naime, kako je dalje navedeno, područje šumarstva nije predviđeno člankom III/1. Ustava BiH kao isključiva nadležnost institucija BiH, što nepobitno proizlazi iz njegovog teksta. Čak ukoliko se uzme i stajalište Ustavnog suda da isključive nadležnosti BiH nisu iscrpljene listom iz članka III/1. Ustava BiH, već da se mora uzeti u obzir cijeli tekst Ustava BiH, i dalje područje šuma ostaje izvan isključive nadležnosti institucija BiH, osim ako se entiteti o tome nisu sporazumjeli u smislu članka III/5.(a) Ustava BiH. Međutim, kako ne postoji suglasnost entiteta o tom pitanju, odnosno ne postoji suglasnost da institucije BiH preuzmu isključivu nadležnost za reguliranje šuma, ne postoje ni uvjeti da se na temelju članka III/5.(a) Ustava BiH uspostave dodatne nadležnosti institucija BiH.

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

22. U odnosu na članak I/1. Ustava BiH, Narodna skupština je istaknula da se navedenim člankom striktno propisuje kontinuitet međunarodnopravnog subjektiviteta BiH, koji kao posljedicu nema pravni kontinuitet imovine, odnosno kontinuitet vlasništva na šumama i šumskom zemljištu. Dio navedene odredbe „sa unutarnjom strukturom modificiranom ovim ustavom“, zapravo, znači da pravni kontinuitet ne isključuje unutarnju strukturu koja je modificirana i definirana Ustavom BiH. Drugim riječima, kako je dalje navedeno, kontinuitet državne imovine može postojati samo uz poštivanje unutarnje strukture izmijenjene Ustavom BiH, koji jasno utvrđuje razgraničenje

nadležnosti između institucija BiH i entiteta, te da se i prilikom reguliranja pitanja šuma mora poštivati unutarnja struktura i podjela nadležnosti sukladno Ustavu BiH, koji nadležnost za reguliranje ovog pitanja nedvojbeno daje entitetima. Istaknuto je da su člankom III/3.(a) Ustava BiH regulirane rezidualne nadležnosti entiteta, pa je tako propisano da sve državne funkcije i ovlasti koje nisu izričito dodijeljene institucijama BiH pripadaju entitetima.

23. U odnosu na članak I/2. Ustava BiH, Narodna skupština je navela da su u potpunosti neutemeljeni navodi podnositelja zahtjeva da Narodna skupština nema ustavnu osnovu 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 državnoj razini (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. Sukladno navedenom, prema mišljenju Narodne skupštine, nisu utemeljeni ni navodi da se osporenim Zakonom o šumama krše odredbe članka I/2. Ustava BiH kojim su utvrđena demokratska načela, tako da je Bosna i Hercegovina demokratska država koja funkcioniра sukladno zakonu i na temelju slobodnih i demokratskih izbora. Dalje je navedeno da se podnositelji zahtjeva pozivaju na ustavno načelo kontinuiteta propisa iz članka 2. Aneksa II, te da je sukladno tome Zakon o šumama Republike BiH i dalje na snazi i da postoji obveza svih nižih tijela, pa i zakonodavca u Republici Srpskoj, da poštuju i da se pridržavaju navedenog zakona. Narodna skupština je istaknula da je Zakon o šumama Republike BiH protivan temeljnim načelima na kojima počiva Ustav BiH, to jest načelu konsenzusa konstitutivnih naroda koji nije postojao pa da bi se to pitanje reguliralo na državnoj razini, niti u pogledu samog teksta zakona. Da ovaj zakon nije na snazi i da se nakon donošenja Ustava BiH nije primjenjivao, kako je istaknula Narodna skupština, jasno ukazuje i činjenica da postoji veći broj zakona na svim razinama vlasti u BiH koji regulira 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 kantonalnoj razini u Federaciji BiH. U Republici Srpskoj je na snazi osporeni zakon iz 2008. godine kojim je prestao važiti Zakon o šumama RS iz 1994. godine („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 13/94). Prema tome, nije ni postojala obveza da neko tijelo 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 prema tom zakonu, nadležnosti pripadaju tijelima koja su nakon donošenja Ustava BiH prestala postojati.

24. U odnosu na članak 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 izvan snage zakonske odredbe BiH i ustavne i zakonske odredbe entiteta koje mu nisu suglasne, kao i odluka institucija BiH, protivno navodima podnosioca zahtjeva da se osporenim zakonom krši navedena odredba Ustava BiH, Narodna skupština smatra da je osporeni zakon donesen na temelju ovlasti koja je sadržana u Ustavu Republike Srpske, koji je u suglasnosti sa Ustavom BiH. Istaknuto je da Ustav Republike Srpske u Amandmanu XXXII. na članak 68. točka 6. daje ovlast Republici da uređuje i osigurava vlasničke odnose, te da vrši zaštitu svih oblika vlasništva. Osporeni zakon, prema mišljenju Narodne skupštine, proizlazi i iz Ustava BiH, koji u članku III/1. taksativno nabroja pitanja koja su u nadležnosti institucija BiH, a među kojima nisu pitanja šuma, istodobno propisujući u članku III/3.(a) da sve vladine funkcije i ovlasti koje ovim ustavom nisu izričito povjerene institucijama BiH pripadaju entitetima.

25. Prema mišljenju Narodne skupštine, nisu utemeljeni ni navodi da je osporenim zakonom povrijeđen i članak IV/4.(e) Ustava BiH prema kojem je Parlamentarna skupština BiH nadležna za ostala pitanja koja su potrebna da se provedu njezine dužnosti, ili koja su joj dodijeljena zajedničkim sporazumom entiteta. Protivno navodima podnosioca zahtjeva, Narodna skupština smatra da se prilikom tumačenja osporenog zakona on mora dovesti u svezu sa člankom III/1. kojim se nabrojavaju pitanja, a koja su u nadležnosti institucija BiH i među koja ne spadaju pitanja koja se tiču vlasništva 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 značajni 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

Članak I

Bosna i Hercegovina

1. Kontinuitet

Republika Bosna i Hercegovina, čiji je oficijelni naslov od sada „Bosna i Hercegovina”, nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država, sa svojim unutarnjim ustrojem izmijenjenim kako je to predviđeno ovim Ustavom, sa svojim sadašnjim međunarodno priznatim granicama.

2. Demokratska načela

Bosna i Hercegovina je demokratska država, koja funkcioniše sukladno zakonu i temeljem slobodnih i demokratskih izbora.

Članak III

Nadležnosti i odnosi između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta

3. Pravni sustav i nadležnosti entiteta i institucija

a) Sve vladine funkcije i ovlasti, koje po ovom Ustavu nisu izričito dodijeljene institucijama Bosne i Hercegovine, pripadaju entitetima.

b) Entiteti i sve njihove niže jedinice u potpunosti će se pokoravati ovome Ustavu, koji dokida one odredbe zakona Bosne i Hercegovine i ustava i zakona entiteta koje su protivne Ustavu, kao i odlukama institucija Bosne i Hercegovine. Opća načela međunarodnog prava su sastavni dio pravnog sustava Bosne i Hercegovine i entiteta.

Članak IV

Parlamentarna skupština

4. Ovlasti

Parlamentarna skupština je nadležna za:

e) Ostala pitanja potrebite za izvršavanje njezinih dužnosti ili one koje su joj dodijeljene uzajamnim sporazumom entiteta.

Aneks II

Prijelazne odredbe

2. Kontinuitet pravnih propisa

Svi zakoni, propisi i sudski poslovnici koji budu na snazi na teritoriju Bosne i Hercegovine kad Ustav stupi na snagu, ostaju na snazi u onoj mjeri u kojoj se ne

kose s Ustavom, sve dok nadležno vladino tijelo Bosne i Hercegovine ne odredi drugačije.

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:

Članak 1.

(1) Ovim se zakonom uređuju politika i planiranje, upravljanje i gospodarenje šumama i šumskim zemljištem, zaštita šuma, financiranje i vrijednost šuma, katastar šuma i šumskog zemljišta i informacijski sustav u šumarstvu, imovinsko-pravni odnosi, kao i druga pitanja od značaja za šumu i šumsko zemljište radi promicanja i održivoga rabljenja šuma i šumskog zemljišta i razvoja šumarstva.

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

Članak 2.

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

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

Članak 3.

*(1) Šume i šumsko zemljište na teritoriju Republike su **u svojini Republike** i drugih pravnih i fizičkih osoba.*

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

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

Članak 4. st. (1) i (2) i stavak (3) točka a)

*(1) Šumama i šumskim zemljištem **u svojini Republike** upravlja i gospodari Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (u daljnjem tekstu: Ministarstvo).*

(2) Šumama i šumskim zemljištem gospodari se sukladno kriterijima i načelima održivoga gospodarenja.

(3) Kriteriji za održivo gospodarenje šumom su:

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

Članak 5. stavak (1), stavak (2) toč. a) do đ) i stavak (3)

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

(2) Opći interes iz stavka 1. ovoga članka ostvaruje se:

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

b) zaštitom šuma i šumskih zemljišta,

v) očuvanjem i promicanjem općekorisnih funkcija šuma,

g) povećanjem doprinosa sektora šumarstva ukupnom društveno-ekonomskom razvoju Republike, optimalnom proizvodnjom drveta i nedrvenih 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 daljnjem tekstu: Vlada) kontrolira ostvarivanje općega interesa u šumama **u svojini Republike** kroz djelatnost Ministarstva i realiziranje zaključenog Ugovora sa Javnim preduzećem šumarstva.*

Članak 9. stavak (1)

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

Članak 10. st. (1) i (2)

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

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

Članak 18. st. (1) i (2)

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

*(2) Za šume jednog šumskogospodarskog područja **u svojini Republike** donosi se jedan Temelj.*

Članak 22. st. (1) i (2)

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

*(2) Ministarstvo je dužno u roku od 30 dana od prijama Temelja za šume **u svojini Republike** dostaviti Temelj na mišljenje općini za čiji teritorij se radi Temelj.*

Članak 23. stavak (1)

(1) *Javno preduzeće šumarstva dužno je izrađivati šumskoprivredne temelje za šume u svojojini Republike.*

Članak 24. stavak (1)

(1) *Realiziranje Temelja za šume u svojojini Republike obavlja se na temelju izvođačkih projekata.*

Članak 28. stavak (2)

(2) *Godišnji plan gospodarenja šumama u svojojini Republike mora biti sukladan Temeljima.*

Članak 29. stavak (3)

(3) *Uvjete rabljenja ostalih šumskih proizvoda u šumama u svojojini Republike propisuje ministar.*

III - UPRAVLJANJE I GOSPODARENJE ŠUMAMA

1. Upravljanje i gospodarenje šumama u svojojini Republike

Članak 31.

(1) *Upravljanje i gospodarenje šumama i šumskim zemljištem u svojojini Republike je djelatnost od općeg interesa.*

(2) *Ministarstvo obavlja kontrolu i praćenje izvršenih radova Javnog preduzeća šumarstva i pravi godišnju analizu aktivnosti, sa ocjenom rada i prijedlogom mjera glede daljnjega rabljenja šuma i šumskog zemljišta u svojojini Republike, uključivo i obvezu održavanja.*

Članak 33.

(1) *Dio poslova gospodarenja šumama i šumskim zemljištem (rabljenje šuma i šumskog zemljišta u svojojini Republike, uključivo i obvezu održavanja), Javno preduzeće šumarstva "Šume Republike Srpske" a.d. obavlja na temelju posebnog ugovora koji zaključuje sa Ministarstvom uz prethodnu suglasnost Vlade.*

(2) *Javno preduzeće šumarstva "Šume Republike Srpske" a.d. (u daljnjem tekstu: rabljenik šuma i šumskog zemljišta u svojojini Republike) dio poslova gospodarenja šumama i šumskim zemljištem u svojojini Republike koje su u sastavu šumskogospodarskih područja i područja krša obavlja preko organizacijskih dijelova koje ono utemeljuje i koji su u njegovome sastavu.*

Članak 34. stavak (1) točka l), stavak (2) i stavak (3) točka a)

(1) *Rabljenik šuma i šumskog zemljišta u svojojini Republike dužan je obavljati poslove rabljenja šuma i šumskoga zemljišta u svojojini Republike, uključivo i obvezu njihovoga održavanja kao dio poslova gospodarenja šumama i šumskim zemljištem, i to:*

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

(2) *Rabljenik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike dužan je obavljanjem poslova rabljenja šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike uključivo i obvezu održavanja, očuvati i uvećati vrijednost šuma i rabljenjem 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 sukladno ovome zakonu i drugim propisima, kao i svoje planove i aktivnosti uskladiti sa planovima i aktivnostima drugih rabljenika prirodnih dobara koji obavljaju gospodarsku djelatnost u okviru istoga područja.*

(3) *Sukladno stavku 2. ovoga članka, rabljenik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike također je dužan poštujući načela iz stavka 2. ovoga članka:*

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

Članak 35. točka a)

Rabljenik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike ima pravo integralnog rabljenja šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike radi stjecanja dobiti, što prvenstveno obuhvata:

a) proizvodnju i promet šumskih drvnih sortimenata,

Članak 36.

(1) *Vlada na prijedlog Ministarstva može rabljeniku šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike privremeno ograničiti ili oduzeti poslove rabljenja šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike uključivo i obvezu održavanja na dijelu ili cijeloj površini ukoliko on ove poslove ne obavlja sukladno ovome zakonu i ugovoru, dok ne izvrši naložene mjere i ne uskladi svoje aktivnosti sa valjanim zakonskim propisima.*

(2) *Privremeno ograničeni ili oduzeti poslovi rabljenja šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike uključivo i obvezu održavanja detaljnije će se regulirati ugovorom između Ministarstva i rabljenika šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike.*

Članak 37. stavak (2)

(2) *Radi promicanja stanja izvedbe radova u šumama i provođenja mjera održivog gospodarenja šumama u svojini Republike mogu se organizirati udruge izvođača radova u šumama.*

Članak 46. stavak (3)

(3) *Iznimno od stavka 1. ovoga članka, ustvrđivanje prioriternih općekorisnih funkcija šuma, ako su te šume ili njezini dijelovi manji od 20 hektara, obavlja Ministarstvo, po prethodno pribavljenom mišljenju vlasnika privatnih šuma ili rabljenika šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike, kao i pravne osobe koja obavlja stručne poslove u šumama u privatnoj svojini i lokalne zajednice.*

Članak 47. stavak (5)

(5) *Ukoliko se ne osiguraju sredstva iz stavka 4. ovoga članka, rabljenik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike, odnosno vlasnik šume nije dužan provoditi mjere ustvrđene aktom iz stavka 1. ovoga članka.*

Članak 48. stavak (2)

(2) *Rabljenik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike odgovoran je za praćenje zdravstvenog stanja šuma putem Izvještajno-prognozne službe u njezinome sastavu i o tomu obavještava Ministarstvo i javnost.*

Članak 49.

Rabljenik 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 dulji od dvije godine.

Članak 50. stavak (2)

(2) *Vlasnik šuma i rabljenik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike dužni su pratiti utjecaj biotičkih i abiotičkih činitelja na zdravstveno stanje šuma i pravovremeno poduzimati mjere za zaštitu šuma i šumskog zemljišta sukladno stavku 1. ovoga članka.*

Članak 51. stavak (3)

(3) *Ukoliko vlasnici šuma i rabljenik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike ne provedu aktivnosti iz st. 1. i 2. ovoga članka, inspektor za šumarstvo i lovstvo će narediti njihovu izvedbu o trošku vlasnika šuma ili rabljenika šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike.*

Članak 52. stavak (1)

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

Članak 54. stavak (1)

(1) *U izvanrednim situacijama, kada je neophodno, ministar propisuje poduzimanje odgovarajućih mjera zaštite šuma koje trebaju provesti mjerodavne institucije, vlasnici šuma i rabljenik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike.*

Članak 55. stavak (1)

(1) *Vlasnici šuma i rabljenik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike obvezatni su donijeti plan zaštite šuma od požara.*

Članak 57. stavak (1)

(1) *Fizičke i pravne osobe koje nanesu štetu šumi obvezatne su naknaditi nastalu štetu vlasniku šuma ili rabljeniku šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike prema šumsko-odštetnom cjeniku, koji se primjenjuje za sve šume bez obzira na oblik svojine.*

Članak 58. stavak (2)

(2) *Vlasnici šuma i rabljenik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike obvezatni su sprječavati radnje iz stavka 1. ovoga članka, kao i izvršiti čišćenje smetlja, uz pravo pune naknade*

troškova od pravnih ili fizičkih osoba koje su izvršile njegovu pohranu ili na temelju odluke, odnosno rješenja mjerodavnoga organa uprave uz naknadu troškova.

Članak 60. stavak (1), stavak (4) točka a) i stavak (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 rabljenik šuma i šumskog zemljišta **u svojini Republike** može ograničiti ili zabraniti ukoliko bez dobivene dozvole posjetitelji:

a) postavljaju privremene objekte, šatore i ustrojavaju kampove,

(5) Rabljenik šuma i šumskog zemljišta **u svojini Republike** i vlasnici šuma imaju pravo naknade štete na šumi, zemljištu i infrastrukturnim objektima, učinjenoj od pravnih ili fizičkih osoba, u slučaju neštovanja zabrane iz stavka 4. ovoga članka.

Članak 61. stavak (3)

(3) Posjetiteljima je zabranjeno tijekom 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 rabljenika šuma i šumskog zemljišta **u svojini Republike** u ostvarenju svojih prava u svezi sa šumama.

Članak 62. stavak (1), stavak (2) točka 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, uključivo biodiverzitet, rabljenik 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) Rabljenik šume i šumskog zemljišta **u svojini Republike** ima pravo naplate pašarine po cjeniku.

(6) Uvjete pod kojima se može obavljati paša, odnosno žirenje (vrijeme paše, odnosno žirenja, vrstu stoke, broj grla, visinu naknade i sl.) ustvrđuje rabljenik šuma i šumskog zemljišta **u svojini Republike**.

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

Članak 63. stavak (3)

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

Članak 64.

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

(2) Sukladno stavku 1. ovoga članka, vlasnici šuma i rabljenik šuma i šumskog zemljišta **u svojini Republike** dužni su osigurati izravno čuvanje šuma.

(3) Poslove čuvanja šuma **u svojini Republike** može obavljati djelatnik sa najmanje srednjom stručnom spremom šumarskog smjera - šumarski tehničar (u daljnjem tekstu: čuvar šuma), kao i osobe koje ovlasti rabljenik šuma i šumskoga zemljišta **u svojini Republike**, a koje ispunjavaju i druge uvjete određene posebnim propisima.

Članak 65. stavak (2) i stavak (3) točke b), v) i i)

(2) Čuvar šuma i ovlaštena osoba rabljenika šuma i šumskog zemljišta **u svojini Republike** ima pravo, uz pokazivanje službene iskaznice, zahtijevati od zatečene osobe u obavljanju prekršaja kažnjivoga po ovome zakonu ili krivičnih djela koja se odnose na šume ili za koja postoji utemeljena

dvojba da su izvršila takva djela, osobna dokumenta radi ustvrđivanja njihovoga identiteta.

(3) Čuvar šuma je ovlašćeno službeno lice i ima prava i obveze:

b) čuvati granične znake od uništavanja i bespravnoga rabljenja šuma i šumskoga 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 osoba, poduzimati odgovarajuće mjere sukladno ovome zakonu i pravovremeno izvještava odgovarajuće službe,

i) preko ovlaštenih osoba rabljenika šuma i šumskog zemljišta **u svojini Republike** zatražiti asistenciju Ministarstva unutrašnjih poslova ukoliko je spriječen od izvršitelja protupravne radnje u obavljanju poslova čuvanja šuma.

Članak 66.

(1) Održavanje sjemenskih objekata, osim sjemenskih objekata za proizvodnju sjemena poznatog podrijetla, obavlja rabljenik šuma i šumskog zemljišta **u svojini Republike** na način kojim se osigurava maksimalna proizvodnja kvalitetnoga šumskog sjemena i omogućuje lakše branje, odnosno sakupljanje sjemena.

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

Članak 71. st. (3) i (4)

(3) Izrada drvnih sortimenata u šumama **u svojini Republike** obavlja se po načelima maksimalnoga rabljenja uz primjenu standarda.

(4) Drvni sortimenti izrađuju se nakon prethodnoga obilježavanja mjesta prereza od stručne osobe šumarske struke IV. stupnja (razmjerača) koju angažira rabljenik šuma i šumskoga zemljišta **u svojini Republike** ili vlasnik šume.

Članak 72. st. (5), (6) i (7)

(5) Mjerodavni inspekcijski organ kao i ovlaštena osoba rabljenika šuma i šumskog zemljišta **u svojini Republike** ima pravo oduzeti drvo ako je stavljeno u promet oprječno odredbi iz st. 1, 2. i 4. ovoga članka.

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

(7) Žigovanje posječenog drveta i izdavanje otpremnog iskaza obavljaju osobe koje je ovlastio rabljenik šuma i šumskog zemljišta **u svojini Republike**, a žigovanje posječenog drveta i

izdavanje otpremnog iskaza za drvo iz šuma u privatnoj svojini obavlja ovlaštenu predstavnik izvršitelja stručno-tehničkih poslova.

Članak 73. st. (1) i (2)

(1) Vlasnici šuma, odnosno rabljenik šuma i šumskog zemljišta **u svojini Republike** dužni su sve radove u gospodarenju 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 rabljenik šuma i šumskog zemljišta **u svojini Republike** dužan je na propisan način uspostaviti šumski red najkasnije u roku od 30 dana.

Članak 74. st. (2) i (5)

(2) Povjerenstvo za tehnički prijam utemeljuje rabljenik šuma i šumskog zemljišta **u svojini Republike**.

(5) Ako se prigodom tehničkoga prijama ustvrdi da radovi nisu uspješno i kvalitetno izvedeni prema izvođačkom projektu, rabljenik šuma i šumskog zemljišta **u svojini Republike** dužan je ustvrđene nedostatke otkloniti u roku koji odredi povjerenstvo iz stavka 2. ovoga članka, a najdalje u roku od dvije godine.

Članak 75.

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

Članak 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 obvezan 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 natječaj.

(5) Nadoknada iz stavka 4. ovoga članka 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.

Članak 79.

Za izgradbu i stavljanje u pogon ćumurana, vapnana, 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 suglasnost Ministarstva i rabljenika šuma i šumskog zemljišta **u svojini Republike**, a za šume u privatnoj svojini suglasnost organa jedinice lokalne samouprave.

Članak 80. stavak (2)

(2) *Vlasnici šuma i rabljenik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike mogu zahtijevati od drugih pravnih ili fizičkih osoba koje imaju korist od infrastrukture da sudjeluju u troškovima njezine izgradbe i održavanja razmjerno koristi koju imaju.*

Član 81. stav (2)

(2) *Planiranje, izgradnju i održavanje putova u funkciji gazdovanja šumama vrši korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike sukladno planskoj dokumentaciji na koju je suglasnost dalo Ministarstvo.*

Članak 82. st. (2), (3), (7) i (8)

(2) *Rabljenik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike dužan je održavati šumske putove.*

(3) *Iznimno od stavka 1. ovoga članka, šumske putove mogu rabiti i druge pravne osobe i građani pod uvjetima koje ustvrde rabljenik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike i organ jedinice lokalne samouprave za putove čiju su izgradbu financirali.*

(7) *Organi jedinica lokalne samouprave i rabljenik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike će u suradnji sa organom mjerodavnim za promet i Ministarstvom unutrašnjih poslova postaviti i održavati znakove na šumskim putovima i pratiti promet sukladno odredbama ovoga članka, a u slučajevima gdje znaci na putu i nadzor nisu dostatni, mogu se rabiti rampe.*

(8) *Šteta na šumskim putovima učinjena od trećih osoba mora se naknaditi rabljeniku šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike na temelju odštetnoga cjenika, koji on donosi.*

Članak 84.

(1) *Rabljenik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike dužan je pod istim tržišnim uvjetima osigurati neophodan minimum šumskih drvnih sortimenata lokalnim poduzećima za mehaničku preradu drveta sa područja sa kojega ti sortimenti potječu, radi poticanja lokalnoga poduzetništva i podupiranja razvoja sela i zavičaja.*

(2) *Osiguravanje neophodnog minimuma šumskih drvnih sortimenata iz stavka 1. ovog članka 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.*

Članak 85. st. (1) i (2)

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

(2) *Ministarstvo objedinjuje katastar rabljenika šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike i vlasnika šuma iz stavka 1. ovoga članka.*

Članak 88. točka g)

Sredstva iz članka 87. stavak 1. ovoga zakona osiguravaju se iz:

g) naknade za zakup šumskog zemljišta **u svojini Republike** i naknade za izuzimanje zemljišta iz šumske proizvodnje iz članka 92. ovoga 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 cjeniku korisnika šuma i šumskog zemljišta **u svojini Republike**.

(2) Nadoknada iz stavka 1. ovoga članka 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 cjeniku, po cijenama franko kamionski put.

(10) Nadoknadu iz stavka 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) Temeljnicu za obračun nadoknade za obavljanje poslova od općeg interesa u šumama u privatnoj svojini u iznosu od 10% čini tržišna vrijednost neto posječene drvene mase utvrđena na mjestu utovara u transportno sredstvo (franko kamionski put) po cjeniku korisnika šuma i šumskog zemljišta **u svojini Republike**.

Članak 92. st. (1) i (3)

(1) Rabljenik zakupa dužan je plaćati naknadu za zakup šumskog zemljišta **u svojini Republike** na račun javnih prihoda Republike.

(3) Prikupljena sredstva po temelju zakupa šumskog zemljišta rabit će se za kupnju 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 financiranje izrade i realizaciju Šumarskog programa Republike Srpske, Strategije razvoja šumarstva Republike Srpske, Dugoročnog programa gazdovanja područjem krša, financiranje gazdovanja šumama i šumskim zemljištem na području krša, za obavljanje aktivnosti Savjeta za šumarstvo Republike Srpske, uspostavljanje i održavanje informacijskog sustava u šumarstvu, uspostavljanje i održavanje katastra šuma i šumskog zemljišta, financiranje utvrđivanja granica šuma i šumskog zemljišta **u svojini Republike**, izradu i provedbu inventure šuma na velikim površinama, potporu 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,

Članak 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 gospodarenje (manja izolirana šuma, enklava ili poluenklava) zamijeniti sa vlasnicima čije se šume nalaze izolirane, odnosno kao enklave ili poluenklave u kompleksu šuma u svojini Republike, uz suglasnost Vlade.**

Članak 98.

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

(2) **Šumsko zemljište u svojini Republike može se dati u zakup do njegova privođenja namjeni ustvrđenoj planskim dokumentima i pod uvjetima ustvrđenim u ovome zakonu.**

(3) **Šumsko zemljište u svojini Republike dano u zakup ne može se rabiti za izgradbu trajnih objekata, osim u posebnim slučajevima od općega interesa, a na temelju odluke Vlade.**

(4) **Davanje u zakup šumskog zemljišta u svojini Republike obavlja Ministarstvo uz suglasnost rabljenika 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 člankom 24. stavak 1. ovog zakona,**

đ) **ne obavlja poslove korištenja šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike, uključujući i obavezu održavanja u skladu sa člankom 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 člankom 89. ovog zakona,**

Članak 102. stavak (1) točke dž) i š)

(1) **Novčanom kaznom od 3.000,00 do 9.000,00 KM kaznit će se za prekršaj poduzeće ili druga pravna osoba ako:**

dž) **prodaje i na drugi način otuđuje šumu i šumsko zemljište u svojini Republike u oprječnosti sa odredbama članka 97. stavak 1. ovoga zakona i**

š) **gradi trajne objekte na šumskom zemljištu u svojini Republike dano u zakup, oprječno odredbama članka 98. stavak 3. ovoga 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 suglasnost 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 stavka 2. ovog članka.

(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**.

Članak 107. stavak (3) točke z) i i)

(3) U roku od devet mjeseci od dana stupanja na snagu ovoga 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 članka VI/3.(a) Ustava Bosne Hercegovine.

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

a) *Ustavni sud ima isključivu nadležnost odlučivanja o svim sporovima koji proisteknu iz ovog Ustava između entiteta, ili između Bosne i Hercegovine i jednog ili oba entiteta, te između institucija Bosne i Hercegovine, uključujući, ali ne ograničavajući se na to:*

- *Je li odluka nekog entiteta da uspostavi posebne paralelne odnose sa susjednom državom sukladna ovom Ustavu, uključujući i odredbe koje se tiču suvereniteta i teritorijalnog integriteta Bosne i Hercegovine.*

- *Je li neka odredba ustava ili zakona jednog entiteta sukladna ovom Ustavu.*

Spor može pokrenuti član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući ili dopredsjedavajući jednog od domova Parlamentarne skupštine; jedna četvrtina članova/delegata jednog od domova Parlamentarne skupštine, ili jedna četvrtina jednog od domova zakonodavnog tijela jednog entiteta.

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 tijela entiteta, što znači da je, protivno tvrdnjama Narodne skupštine, zahtjev podnio ovlaštenu subjekt, u smislu članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi, Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj *U 7/10* od 26. studenog 2010. godine, točka 21, dostupna na internetskoj stranici Ustavnog suda www.ustavnisud.ba).

33. Imajući u vidu odredbe članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 19. stavak (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 članka 19. stavak (1) Pravila Ustavnog suda zbog kojeg zahtjev nije dopustiv.

VI. Meritum

34. Podnositelji zahtjeva tvrde da osporeni zakon nije suglasan sa čl. I/1, I/2, III/3.(b) i IV/4.(e) Ustava BiH i člankom 2. Aneksa II. Ustava BiH. Suština navoda iz zahtjeva je u tome da podnositelji zahtjeva tvrde da je navedeni zakon neustavan, zato što u gotovo cijelom tekstu (osim čl. 1. i 2) taj zakon propisuje da su šume i šumsko zemljište u vlasništvu Republike Srpske, osim šuma i šumskog zemljišta koji su u vlasništvu drugih fizičkih i pravnih osoba, što je, prema mišljenju podnositelja zahtjeva, protivno relevantnoj praksi Ustavnog suda prema kojoj o toj vrsti vlasništva mora prvo odlučiti zakonodavac na državnoj razini.

35. Ustavni sud zapaža da je člankom 1. osporenog zakona propisano da se tim zakonom uređuju politika i planiranje, upravljanje i gazdovanje šumama i šumskim zemljištem, zaštita šuma, financiranje i vrijednost šuma, katastar šuma i šumskog zemljišta i informacijski sustav u šumarstvu, imovinskopravni odnosi, kao i druga pitanja značajna za šumu i šumsko zemljište radi unapređivanja i održive uporabe šuma i šumskog zemljišta i razvoja šumarstva. Člankom 2. osporenog zakona propisano je da su šume i šumsko zemljište prirodna dobra od općeg interesa i da uživaju posebnu skrb i zaštitu Republike Srpske. Člankom 3. propisano je da su šume i šumsko zemljište na teritoriju Republike Srpske u vlasništvu Republike i drugih pravnih i fizičkih osoba, pa se onda dosljedno u cijelom tekstu ovog zakona navodi „u vlasništvu Republike“ kada se misli na šume i šumsko zemljište koji nisu u vlasništvu drugih fizičkih i pravnih osoba.

36. U svezi sa 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. srpnja 2012. godine, dostupna na internetskoj stranici Ustavnog suda www.ustavnisud.ba) ispitivao je li Republika Srpska imala ustavnu nadležnost da donese Zakon o statusu državne imovine koja se

nalazi na teritoriju Republike Srpske i koja je pod zabranom raspolaganja. Međutim, u toj odluci Ustavni sud je objasnio što se smatra pod pojmom „državna imovina“. Tako je u točki 62. navedeno: „Državna imovina, iako je to oblik vlasništva koji je po svojoj strukturi sličan građanskopravno privatnom vlasništvu, predstavlja poseban pravni koncept, te, zbog tog razloga, uživa poseban status. Državna imovina je karakteristična po javnopravnoj naravi odnosa subjekata i uporabe te imovine, kao i njezinog 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 prometna mreža, prometna infrastruktura itd.). Ono, po svojoj naravi, prioritetno služi svim ljudima u državi. Kao takvo, 'javno dobro' može biti izuzeto iz pravnog prometa (*res extra commercium*) zbog svojeg značaja jer je to jedini način da bude sačuvano i zaštićeno.“

37. Osim toga, u točki 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 temelju međunarodnog Sporazuma o pitanjima sukcesije“ i „nepokretna imovina na kojoj je pravo raspolaganja i upravljanja imala bivša SRBiH“. Međutim, u nastavku obrazloženja (vidi točku 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 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 naravi 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, njezinog 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 učinkovito izvršavala specifična nadležnost određene administrativno-teritorijalne razine u državi. Osim toga, ta imovina može služiti i kao 'drugi način financiranja troškova potrebnih za izvršavanje nadležnosti institucija BiH i međunarodnih obveza BiH' u smislu članka IV/4.(b) u svezi sa člankom 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 usvojio stajalište 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 toč. 62. i 82. u Odluci broj *U 1/11*). Ustavni sud u konkretnom slučaju smatra da su „šume i šumsko zemljište“ „u vlasništvu Republike“, kako je propisano osporenim člancima 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 svoje vlasništvo, Ustavni sud ističe da je u Odluci broj *U 1/11* istaknuo da „ne može podržati stajalište Narodne skupštine RS da to pitanje automatski spada u tzv. rezidualne nadležnosti entitetâ“ (*op. cit., U 1/11*, točka 80). U svezi s tim, Ustavni sud je ukazao da, pored toga što članak III/1. Ustava BiH sadrži taksativni popis nadležnosti institucija BiH, nadležnost institucija BiH utvrđena je i u drugim odredbama Ustava BiH. Ustavni sud je zaključio sljedeće: „(...) u smislu članka I/1. Ustava BiH, BiH ima pravo nastaviti regulirati '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 logični i materijalni sadržaj pojma 'identiteta i kontinuiteta' iz citirane odredbe. Dalje, Ustavni sud ponavlja da je, iako svaka razina vlasti uživa ustavnu autonomiju, entitetska ustavna nadležnost podređena obvezi da mora biti sukladna Ustavu BiH i 'odlukama institucija BiH'. To jasno proizlazi iz odredaba članka III/3.(b) Ustava BiH. Osim toga, pravo države BiH da regulira pitanje državne imovine proizlazi i iz odredbe članka IV/4.(e) Ustava BiH. Naime, ako se imaju u vidu prethodni zaključci, prvenstveno da država BiH ima pravo nastaviti regulirati državnu imovinu, odnosno da je titular državne imovine, a da odredbe članka IV/4.(e) Ustava BiH propisuju nadležnost Parlamentarne skupštine u ostalim pitanjima koja su potrebna za provedbu dužnosti države, a da državna imovina reflektira državnost, suverenitet i teritorijalni integritet BiH, nedvojbeno je da navedena odredba daje ovlasti 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*, točka 80).

40. Kako je osporenim člancima propisano da su šume i šumsko zemljište „u vlasništvu 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) obuhvaća (i) šume i šumsko zemljište. Stoga, Ustavni sud mora zaključiti da osporene odredbe Zakona o šumama nisu sukladne 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 vlasništvu drugih fizičkih i pravnih osoba, Ustavni sud naglašava da s nadležnošću Republike Srpske nad šumama u vlasništvu drugih osoba ne vidi problem u smislu

usklađenosti sa Ustavom BiH. Temeljni problem kod osporenog zakona je, kao što je već navedeno, evidentiranje Republike Srpske kao vlasnika šuma i šumskog zemljišta (koji nisu u vlasništvu drugih fizičkih i pravnih osoba) za koje Ustavni sud smatra da su državna imovina (imovina države BiH) dok se na državnoj razini 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, 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 člankom 4. Zakona propisano da zabrana raspolaganja državnom imovinom ostaje na snazi do stupanja na snagu zakona kojim se uređuje provedba kriterija koji će se primjenjivati za utvrđivanje imovine koja je u vlasništvu BiH, Federacije BiH, Republike Srpske i Distrikta Brčko BiH i utvrđuju prava vlasništva 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 vlasništva na državnoj imovini koja još uvijek nije definirana na razini 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 ostaviti Narodnoj skupštini rok od šest mjeseci u kojem joj je naložio da osporene odredbe Zakona uskladi sa Ustavom BiH. Ustavni sud je svjestan da o svim šumama koje **nisu** u vlasništvu pravnih i fizičkih osoba mora netko brinuti i upravljati zbog značaja šuma kao javnog dobra i prirodnog bogatstva koje je od općeg interesa. Nepobitno 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 njezinom vlasništvu dok se na državnoj razini 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 sukladne Ustavu BiH po zakonu ne bi moglo postupati, što bi imalo kao posljedicu da se o navedenim prirodnim dobrima ne bi moglo brinuti. Stoga, ocjenjujući značaj Zakona i pitanja koja regulira, Ustavni sud je zaključio da je potrebno ostaviti Narodnoj skupštini rok za usuglašavanje osporenih odredaba Zakona sa 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 sukladne čl. I/1, III/3.(b) i IV/4.(e) Ustava Bosne i Hercegovine, zato što se pitanja koja se

odnose na utvrđivanje vlasničkog statusa državne imovine, kao i nadležnost u svezi s tim između državnih i entitetskih organa trebaju regulirati zakonom koji će biti donesen na državnoj razini, 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 sukladne čl. I/1, III/3.(b) i IV/4.(e) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud smatra da nije neophodno posebice razmatrati ostale navode podnositelja zahtjeva da su prekršene odredbe članka I/2. i članka 2. Aneksa II. Ustava BiH.

46. Na koncu, Ustavni sud ponovno naglašava da pitanje državne imovine nije riješeno još od dana stupanja na snagu Ustava BiH, tj. od 14. prosinca 1995. godine. Stoga, postoji istinska nužnost, a i pozitivna obveza da to pitanje BiH riješi što je prije moguće (*op. cit., U I/II, točka 84*).

VII. Zaključak

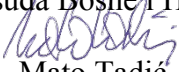
47. Ustavni sud zaključuje da osporene odredbe Zakona o šumama nisu sukladne čl. I/1, III/3.(b) i IV/4.(e) Ustava Bosne i Hercegovine, zato što se pitanja koja se odnose na utvrđivanje vlasničkog statusa državne imovine, kao i nadležnost u svezi s tim između državnih i entitetskih tijela trebaju regulirati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

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

49. Obzirom na odluku Ustavnog suda u ovom predmetu, nije neophodno posebice razmatrati prijedlog podnositelja zahtjeva za donošenje privremene mjere.

50. U smislu članka 43. Pravila Ustavnog suda, aneks ove odluke čini izdvojeno mišljenje suca Zlatka M. Kneževića protivno odluci, a dopredsjednik Miodrag Simović je dao izjavu o neslaganju s odlukom većine.

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

Predsjednik
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

Mato Tadić

Izdvojeno mišljenje suca Zlatka M. Kneževića protivno 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 biti, Ustavni sud je proglasio neustavnim sve odredbe kojima se Republika Srpska titulira kao vlasnik (u vlasništvu) šuma i šumskog zemljišta u Republici Srpskoj, a ostavio je na snazi odredbe kojima vlasnici (u vlasništvu) šuma i šumskog zemljišta mogu biti pravne i fizičke osobe.

Nažalost, poštujući stajališta ostalih kolegica i kolega, nisam se mogao složiti s njihovim većinskim stajalištem zbog sljedećih razloga:

Ad II.

Zbog svrsishodnosti, u ovom izdvojenom mišljenju neću ponavljati svoja odranije poznata stajališta o odredbama Ustava Bosne i Hercegovine, reguliranju nadležnosti između države i entiteta, ustavnoj autonomnosti entiteta kada je riječ o reguliranju imovinskih odnosa, pravu i obvezi i državne i entitetske razine da se pridržavaju podjele nadležnosti, potvrdi u više odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o ustavnoj usklađenosti Ustava Republike Srpske sa 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 protivna izričitim ustavnim odredbama, o naglašavanju da je Ustavni sud **ustavni korektiv, a ne ustavni kreator**.

Moje izdvojeno mišljenje u predmetu broj U 1/11, a većina u ovoj odluci se naslanja na većinsko mišljenje iz tog predmeta, svakako je dostatno da ukaže na tendencije koje su mi neprihvatljive u zadaći tumačenja Ustava, pa se može smatrati da ovaj opći uvodni dio iz predmeta broj U 1/11 (mojeg 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 stajališta iz predmeta broj U 1/11, pa moram naglasiti ključne razloge zbog kojih ne prihvaćam donesenu odluku.

Naime, uz opasnost da pojednostavim, ali s namjerom da ne prenosim kompletno obrazloženje odluke (koje je na raspolaganju) u ovom tekstu, za mene se odluka većine svodi na tri prijeporna pitanja (pored već navedenih općih stajališta u Ad II).

Ta pitanja su:

- **poistovjećivanje javnog dobra i državne imovine,**
- pitanje **ozbiljnog narušavanja ustavnog sustava 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 sa ustavnim načelom **vlдавine prava,**
- većinsko stajalište 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, u odnosu na **donesene zakone,** nadležnost Ustavnog suda je da ocjenjuje

je li pojedina odredba ili cijeli zakon sukladan Ustavu, a ne da, u situaciji kada zakon **nije donesen**, nalaže Parlamentu što mora biti u zakonu, ili što ne smije biti u zakonu (kako je u konkretnom slučaju).

Ad III.a

Kada je riječ o poistovjećivanju javnog dobra i državne imovine, nejasno je čime se vodila većina u odluci i obrazloženju odluke 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 državni ustroj u najširem smislu riječi može ograničiti u uporabi, raspolaganju ili, u našim terminima, gazdovanju, ali koja mogu imati **vlasnika** ako ispunjavaju uvjete koje je uvelo još rimsko pravo, a do danas služi kao osnova vlasničkog prava. Naravno da postoje javna dobra na kojima ni u kojem slučaju ne može postojati vlasništvo, kao primjerice zrak, ali se na izvedenici (prostiranju radio i televizijskih valova i telekomunikacijskog niskofrekventnog sustava) može urediti gazdovanje sve do vlasništva. O tome, bez posebnog osvrta, govore zakoni o telekomunikacijama, nacionalnim frekvencijama, te međunarodni sporazumi o međusobnoj uporabi 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 državno vlasništvo ono što je sporazumima o sukcesiji sa ostalim članicama bivše savezne države, a bilo je titulirano kao imovina savezne države ili njezinih institucija, pripalo Bosni i Hercegovini kao sukcesoru, ili da je dio te imovine odlukama tijela predviđenog Ustavom (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 o ustavnosti takvih zakona i što znači „obvezujuće 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 sa izričitom ustavnom odredbom što je s propisima donesenim u ratnom razdoblju, a koji su u suprotnosti s novim ustavnim ustrojem (*modificiranim ovim ustavom*), tako da bi se čak moglo reći da je, u biti, kontraargument. Paradoks ove odluke jeste u tome što su u obrazloženju paragrafi suprotstavljeni jedan drugom, pa je nejasno što je konačno obrazloženje.

Već sam naveo da sada neću detaljno obrazlagati ustavnu diobu vlasti i nadležnosti, ali ne mogu a da ne primijetim da se u ovoj odluci radi o *autoplagiranju* u kojoj se na osnovi ranije donesene odluke temelji 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 titularom jedne nekretnine (šuma i šumskog zemljišta), a svi drugi mogu: mogu pravne osobe, mogu fizičke osobe, 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 stajališta, ali mi se nameće pitanje: *A što ako neka pravna ili fizička osoba pokloni šume (šumu kao katastarsku jedinicu) Republici Srpskoj? Kako će se to knjižiti u katastru? Smiju li uopće knjižiti u korist Republike Srpske, odnosno smiju li notari uopće sačiniti takav ugovor? I da idemo dalje, možemo zaključiti da je ovaj oblik **nove nacionalizacije** sa entitetske razine na državnu razinu diskriminatoran, jer nema opći karakter, jer opstaje vlasništvo pravnih i fizičkih osoba, a onda možemo reći i da pravne osobe koje su vlasništvo Republike Srpske (javna poduzeća) mogu biti vlasnici šuma i šumskog zemljišta!*

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

Ad III.b

Kada govorim o rušenju vladavine prava i diskriminatornom stajalištu, dostatno 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 ovog područja nemam namjeru govoriti, jer se ne radi o istim ustavnim kategorijama.

Dakle, mi imamo ne samo neusklađene već i suprotstavljene zakonske sustave koji ovog puta nisu zbog greške zakonodavca, već zbog reakcije Ustavnog suda koji tvrdoglavo brani svoje stajalište da može odlučivati samo na temelju podnesenog zahtjeva za ocjenu ustavnosti, a prešućuje i ne želi vidjeti da jednostranim odlučanjem ruši vladavinu prava i ustavnu ravnotežu jednakosti ustavnih kategorija (u ovom slučaju entiteta) pogotovo što je ustavno načelo, iznad normativnog dijela, vladavina prava, a ovakvim odlučanjem ono se 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 ovlasti 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 nepravедnom postupanju i što već ne čini negativni odium prema Ustavnom sudu.

I na to sve, nakon odluke kojom proglašavamo Republiku Srpsku **nevlasnikom**, namećemo obvezu Republici Srpskoj da time gazduje, skrbi se, štiti, uzgaja i što sve već nije predviđeno u obvezama iz

Zakona o šumama i šumskom zemljištu. I ta obveza 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 takva ovlast 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 stajališta u obrazloženju, pri čemu je samo jasno da prema ovom stajalištu većine, ustvari, ne postoji jedinstven, pa čak ni zajednički ustavni sustav Bosne i Hercegovine, već parcijalan, ovisan o podnesenim zahtjevima, ili stajalištima ovlaštenih podnositelja zahtjeva.

Ad III.v

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

Ustavni sud ima vrlo jasne nadležnosti prema Ustavu i s punim pravom inzistira da odluke provode svi koji su dužni provoditi ih, te da ih svi poštuju. To je bit ustavnog korektiva, odnosno tumača Ustava. Ali to, također, znači da Ustavni sud, kada je riječ o ocjeni ustavnosti zakona, **ne smije** unaprijed naložiti zakonodavcu kako treba glasiti 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 zastupnici. Postoje ustavni sustavi u kojima ustavni sud ima ovlast utvrditi prethodno mišljenje na dostavljeni tekst prijedloga zakona, opet od zakonodavnog tijela određene demokracije. U teoriji ustavnog prava i ta ovlast je iznimno sporna tako da takvi ustavni sustavi imaju mehanizme ograničenja, pa čak i određene oblike pregovaranja prije donošenja konačnog stajališta. Međutim, bez obzira na djelomične iskorake iz klasičnog položaja negativnog zakonodavca, nigdje u demokratskim sustavima ne postoji ovlast ustavnog suda da bude pozitivni zakonodavac, odnosno da kaže zakonodavcu kako određena zakonska norma ili zakon treba glasiti. Upravo zbog suštinskih demokratskih razloga zakonodavac donosi zakone, a ustavni korektiv odlučuje jednom ili više puta je li određena norma sukladna ustavu.

U konkretnom slučaju ova odluka prekoračuje tu granicu i nalaže zakonodavcu što ne smije biti u budućem zakonu. Dakle, zakonodavcu kaže da 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 koje nisu predmetom ove analize). Ili kaže zastupnicima u zakonodavnom tijelu iz Republike Srpske da mogu donijeti samo zakon kojim Republika Srpska ne može biti titularom vlasništva na šumama i šumskom zemljištu (da se zadržimo samo na ovom pitanju). Pretpostavljam da ne moram govoriti o takvoj mogućnosti, a do tada – do vrlo, vrlo daleke budućnosti ako će takav zakon uopće postojati –

u Bosni i Hercegovini će vladati pravni kaos, 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 razini Bosne i Hercegovine i sličnih ili istovjetnih rješenja u drugim dvjema ustavnim kategorijama, da ih Ustavni sud ostavlja na snazi do donošenja zakona, ili zbog zaštite vladavine prava, makar i neustavnim normama, zakonodavac bi pred sobom imao zadaću ujednačiti cijeli zakonski sustav u ovom području i ne bi postojala neravnoteža unutar sustava. Ovakvom odlukom niti je postignut cilj ocjene ustavnosti, niti je ojačana Bosna i Hercegovina kao ustavni sustav, niti je Ustavni sud postupio kao ustavni korektiv.

Nažalost, sve je suprotno.

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