

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у предмету број У 4/21, рјешавајући захтјев седам делегата Вијећа народа Републике Српске, на основу члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине, члана 57 став (2) алинеја б), члана 59 ст. (1) и (2) и члана 61 став (4) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 94/14), у саставу:

Мато Тадић, председник

Tudor Pantiru, потпредседник

Миодраг Симовић, потпредседник

Мирсад Ћеман, потпредседник

Валерија Галић, судија

Сеада Палаврић, судија

Златко М. Кнежевић, судија

Angelika Nußberger, судија

Helen Keller, судија

на сједници одржаној 23. септембра 2021. године донио је

ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ

Одлучујући о захтјеву **седам делегата Вијећа народа Републике Српске** за оцјену уставности Закона о шумама Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 75/08, 60/13 и 70/20),

утврђује се да одредбе члана 3, члана 4 став 1, члана 5 став 2 тачка **ђ**) и став 3, члана 18 ст. 1 и 2, члана 22 ст. 1 и 2, члана 23 став 1, члана 24 став 1, члана 28 став 2, чл. 31 и 33, члана 34 став 1 тачка **л**) и ст. 2 и 3, чл. 35 и 36, члана 37 став 2, члана 46 став 3, члана 47 став 5, члана 48 став 2, члана 49, члана 50 став 2, члана 51 став 3, члана 52 став 1, члана 54 став 1, члана 55 став 1, члана 57 став 1, члана 58 став 2, члана 60 ст. 1, 3, 4 и 5, члана 61 став 3, члана 62 ст. 1, 2, 5, 6 и 8, члана 63 став 3, члана 64, члана 65 став 2, став 3 тачке **б**), **в**) и **и**), члана 66, члана 71 ст. 3 и 4, члана 72 ст. 5, 6 и 7, члана 73 ст. 1 и 2, члана 74 ст. 2 и 5, члана 75, члана 77 ст. 2, 3 и 5, члана 79, члана 80 став 2, члана 81 став 2, члана 82 ст. 2, 3, 7 и 8, члана 84, члана 85 ст. 1 и 2, члана 88 став 1 тачка **г**), члана 89 ст. 1, 2, 6 и 10, члана 90 став 2, члана 92 ст. 1 и 3, члана 95 став 1, члана 97 ст. 1 и 2, члана 98, члана 101 став 1 тачке **г**), **ђ**) и **ј**), члана 102 став 1 тачке **ц**) и **ш**), члана 104 ст. 1, 2, 3, 4 и 5 и члана 107 став 3 тачке **з**) и **и**) Закона о шумама Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 75/08, 60/13 и 70/20) у дијелу који гласи „у својини Републике“ нису у складу са чл. I/1, III/3б) и IV/4е) Устава Босне и Херцеговине.

Налаже се Народној скупштини Републике Српске да, у складу са чланом 61 став (4) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине, најкасније у року од шест мјесеци од дана

достављања ове одлуке усклади одредбе члана 3, члана 4 став 1, члана 5 став 2 тачка ђ) и став 3, члана 18 ст. 1 и 2, члана 22 ст. 1 и 2, члана 23 став 1, члана 24 став 1, члана 28 став 2, чл. 31 и 33, члана 34 став 1 тачка л) и ст. 2 и 3, чл. 35 и 36, члана 37 став 2, члана 46 став 3, члана 47 став 5, члана 48 став 2, члана 49, члана 50 став 2, члана 51 став 3, члана 52 став 1, члана 54 став 1, члана 55 став 1, члана 57 став 1, члана 58 став 2, члана 60 ст. 1, 3, 4 и 5, члана 61 став 3, члана 62 ст. 1, 2, 5, 6 и 8, члана 63 став 3, члана 64, члана 65 став 2, став 3 тачке б), в) и и), члана 66, члана 71 ст. 3 и 4, члана 72 ст. 5, 6 и 7, члана 73 ст. 1 и 2, члана 74 ст. 2 и 5, члана 75, члана 77 ст. 2, 3 и 5, члана 79, члана 80 став 2, члана 81 став 2, члана 82 ст. 2, 3, 7 и 8, члана 84, члана 85 ст. 1 и 2, члана 88 став 1 тачка г), члана 89 ст. 1, 2, 6 и 10, члана 90 став 2, члана 92 ст. 1 и 3, члана 95 став 1, члана 97 ст. 1 и 2, члана 98, члана 101 став 1 тачке г), ђ) и ј), члана 102 став 1 тачке ц) и ш), члана 104 ст. 1, 2, 3, 4 и 5 и члана 107 став 3 тачке з) и и) Закона о шумама Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 75/08, 60/13 и 70/20) у дијелу који гласи „у својини Републике“ са чл. I/1, III/3б) и IV/4е) Устава Босне и Херцеговине.

Налаже се Народној скупштини Републике Српске да, у складу са чланом 72 став (5) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине, најкасније у року од три мјесеца од истека рока из претходног става обавијести Уставни суд Босне и Херцеговине о мјерама предузетим с циљем извршења ове одлуке.

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

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. Увод

1. Михнет Окић, Џемалудин Шабановић, Мурис Чиркић, Самир Баћевац, Алија Табаковић, Фарук Ђозић и Ахмет Чиркић, седам делегата Вијећа народа Републике Српске (у даљњем тексту: подносиоци захтјева), поднијели су 26. фебруара 2021. године Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) захтјев за оцјену уставности Закона о шумама Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 75/08, 60/13 и 70/20; у даљњем тексту: оспорени закон).
2. Истовремено су подносиоци захтјева затражили да Уставни суд донесе одлуку о привременој мјери којом би забранио примјену оспореног закона до доношења коначне одлуке Уставног суда о наведеном захтјеву.

II. Поступак пред Уставним судом

3. На основу члана 23 Правила Уставног суда, од Народне скупштине Републике Српске (у даљњем тексту: Народна скупштина) затражено је 5. марта 2021. године да достави одговор за захтјев.
4. Народна скупштина је доставила одговор 24. јуна 2021. године.

III. Захтјев

а) Наводи из захтјева

5. Подносиоци захтјева сматрају да оспорени закон крши одредбе члана I/1, члана I/2, члана III/3б) и члана IV/4е) Устава Босне и Херцеговине, те члана 2 Анекса II Устава Босне и Херцеговине. Истакнуто је да и поред јасних забрана да се питање државне имовине рјешава једнострано, те јасног става Уставног суда из предмета бр. У 1/11, У 8/19 и У 9/19 да је то питање у искључивој надлежности Босне и Херцеговине, Народна скупштина је донијела оспорени закон којим је, како сматрају подносиоци захтјева, једнострано ријешила питање дијела државне имовине БиХ.

6. Одредбе оспореног закона, како је даље наведено, примјењују се на све шуме и шумско земљиште без обзира на облик својине. Према члану 2 оспореног закона, шуме и шумско земљиште су природна добра од општег интереса и уживају посебну бригу и заштиту Републике Српске. Подносиоци захтјева су истакли да поред низа одлука Уставног суда (бр. У 1/11, У 8/19 и У 9/19) према којима је државна имовина својина државе БиХ, Народна скупштина је чланом 3 оспореног закона прописала да су шуме и шумско земљиште на територији РС у својини Републике Српске и других правних и физичких лица. Истакнуто је да шуме и шумско земљиште у својини правних и физичких лица чине мањи дио тог јавног добра. Подносиоци захтјева сматрају да је члан 3 оспореног закона супротан наведеним одредбама Устава БиХ јер је њиме Република Српска неуставно додијелила право својине на шумама и шумском земљишту ентитету РС. Према мишљењу подносилаца захтјева, неуставно додијељено право својине на шумама и шумском земљишту било је основ за даљње дефинисање располагања и управљања шумама и шумским земљиштем, како је то урађено у осталим одредбама оспореног закона. Подносиоци захтјева сматрају да су у супротности с Уставом БиХ наведене одредбе оспореног закона у којима је регулисано право располагања шумама и шумским земљиштем „у својини Републике“ (ријечи „у својини Републике“ у захтјеву су означене болдираним текстом). Због тога је цјелокупан закон противустанован те га стога у цјелини оспоравају.

7. У односу на државну имовину, подносиоци захтјева указују на Закон о претворби друштвене имовине у државну имовину из 1994. године; Одлуку Уставног суда број У 1/11 од 13. јула 2012. године и ставове из те одлуке о континуитету државе БиХ и државне имовине; Закон о привременој забрани располагања државном имовином БиХ и два ентитетска закона којима се забрањује располагање државном имовином на подручју ентитета. Подносиоци захтјева су навели да и поред тога што је питање државне имовине питање које је примарно у надлежности државе БиХ, ентитет Република Српска га је покушао ријешити једнострано и противно Уставу БиХ, доносећи Закон о статусу државне имовине која се налази на територији Републике Српске и под забраном је располагања, а којим је било одређено да се ради о имовини у својини Републике Српске (о чему је Уставни суд донио Одлуку број У 1/11). Подносиоци захтјева наводе да се слично ради и с оспореним законом.

8. Подносиоци захтјева су даље навели да је Законом о претворби друштвене својине који је 1994. године донијела РБиХ утврђено да даном ступања на снагу тог закона РБиХ постаје носилац права својине на имовини у друштвеној својини, како је и прописано чланом

1 тог закона. Надаље, подносиоци захтјева су истакли да је БиХ закључила Споразум о питањима сукцесије између БиХ, Републике Хрватске, Републике Македоније, Републике Словеније и Савезне Републике Југославије (закључен у Бечу 29. јуна 2001. године, а одлуком Предсједништва БиХ ратификован 28. новембра 2001. године). Према члану 2 Анекса А на Споразум о сукцесији, „непокретна имовина бивше СФРЈ која се налази на територији бивше СФРЈ припашће државама наслједницама на чијој се територији та имовина налази“. Подносиоци захтјева сматрају да Споразум о сукцесији недвојбено показује да је држава БиХ титулар својине на непокретној имовини бивше СФРЈ која се распадом бивше СФРЈ налазила на територији БиХ. Босна и Херцеговина је као субјекат међународног права и потписница тог мултилатералног споразума (Споразума о сукцесији), који су ратификовали њени надлежни органи и тијела, дужна да поштује тај споразум.

9. У односу на Закон о привременој забрани располагања државном имовином Босне и Херцеговине и на два ентитетска закона којима се забрањује располагање државном имовином на подручју Федерације БиХ, односно РС, а које је својом одлуком прогласио високи представник у БиХ, истакнуто је да су наведени закони још увијек на снази с обзиром на то да није донесен закон о државној имовини на нивоу БиХ. Даље је наведено да је чланом 1 ст. (1) и (2) Закона о привременој забрани располагања државном имовином БиХ утврђено која се непокретна имовина сматра државном имовином БиХ.

10. Подносиоци захтјева истичу да континуитет државе БиХ како је прописан чланом I/1 Устава БиХ у конкретном случају подразумијева континуитет права државе БиХ да регулише питање државне имовине која јој је припадала по основу права располагања, управљања или коришћења. Под том имовином, како сматрају подносиоци захтјева, свакако се могу сматрати шуме и шумско земљиште које оспорени закон проглашава општим добром у својини РС. Наведена имовина представља дио имовине која је Споразумом о сукцесији додијељена држави БиХ, а за коју је Уставни суд својом одлуком број У 1/11 утврдио да може бити предмет располагања, прије свега, законима на нивоу БиХ. Стога, како су истакли подносиоци захтјева, једнострано рјешење које је успостављено оспореним законом представља кршење члана I/1 Устава БиХ.

11. Истакнуто је да Споразум о сукцесији (чл. 1 и 2 Анекса А) недвојбено показује да је држава БиХ титулар својине на државној имовини. Раније је Уставни суд у Одлуци број У 1/11 дефинисао појам „државна имовина“, те је утврдио да она по својој природи приоритетно служи свим људима у држави и представља одраз државности, суверенитета и територијалног интегритета БиХ. Према мишљењу подносилаца захтјева, и поред тога што је

очито да шуме и шумско земљиште из оспореног закона представљају дио државне имовине који је Споразумом о сукцесији постао имовина државе БиХ, оспореним законом је прописано да су по сили закона опште добро у својини Републике Српске. На тај начин је држави БиХ одузето право да извршава своје међународне обавезе прописане чланом III/3б) Устава БиХ.

12. Подносиоци захтјева су навели да оспорени закон крши и члан IV/4е) Устава БиХ којим се Парламентарној скупштини БиХ даје надлежност у осталим питањима која су потребна за спровођење дужности државе. Навели су да је државна имовина питање у искључивој надлежности државе БиХ и њених органа, што се може видјети из низа закона које је својом одлуком прогласио високи представник у БиХ: Закон о привременој забрани располагања државном имовином БиХ, те два ентитетска закона којима се забрањује располагање државном имовином на подручју Федерације БиХ, односно РС.

13. Такође, подносиоци захтјева наводе да је још увијек на правној снази Закон о шумама Републике Босне и Херцеговине из 1993. године, који је Предсједништво Републике БиХ 4. октобра 1993. године најприје донијело као Уредбу са законском снагом о шумама („Службени лист Републике БиХ“ број 23/93), која је као закон потврђена Законом о потврђивању уредби са законском снагом („Службени лист Републике БиХ“ број 13/94). Имајући у виду уставно начело владавине права из члана I/2 Устава БиХ и континуитет прописа из члана 2 Анекса II Устава БиХ, подносиоци захтјева наводе да је Закон о шумама Републике БиХ из 1993. године још увијек дио правног система БиХ јер након ступања на снагу Устава БиХ „надлежни орган власти БиХ“ није донио никакву одлуку којом би се на другачији начин одредило господарење шумама и шумским земљиштем на територији БиХ, нити је, према мишљењу подносилаца захтјева, наведени закон у супротности с Уставом БиХ. Подносиоци захтјева сматрају да су власти ентитета РС доносећи оспорени закон довеле у питање примјену наведеног Закона о шумама Републике БиХ, а тиме и до кршења члана I/2 Устава БиХ и члана 2 Анекса II Устава БиХ.

14. Подносиоци захтјева су предложили да Уставни суд донесе одлуку којом усваја захтјев за оцјену уставности оспореног закона и утврди да оспорени закон није у сагласности са чланом I/1, I/2, III/3б), те чланом IV/4е) Устава БиХ и чланом 2 Анекса II Устава БиХ, те да престаје да важи наредног дана од дана објављивања одлуке у „Службеном гласнику БиХ“.

15. Подносиоци захтјева су предложили да Уставни суд ради спречавања штетних посљедица које би оспорени закон могао произвести донесе привремену мјеру којом се забрањује примјена оспореног закона до доношења коначне одлуке Уставног суда. Побујаним одредбама, како је наведено, омогућило би се књижење, односно упис у земљишне књиге у корист ентитета Република Српска државне имовине која се налази на територији тог ентитета и под забраном је располагања. То би органима ентитета Република Српска омогућило располагање том имовином и штета која би произашла из тога тешко би се могла отклонити. Такође, отежао би се процес рјешавања питања државне имовине, који је од веома битног значаја за даљње разговоре с Европском комисијом у процесу аплицирања Босне и Херцеговине за стицање кандидатског статуса за пријем у Европску унију.

б) Одговор на захтјев

16. Народна скупштина је у одговору на захтјев прије свега оспорила овлашћење подносиоцима захтјева за покретање поступка, у смислу члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине јер Вијеће народа РС не представља један посебан дом Народне скупштине, а што произлази из члана 69 став 2 Устава РС. Стога је јасно, како је навела, да Вијеће народа које посједује рестриктивну надлежност представља једно посебно тијело за заштиту виталног националног интереса било којег од конститутивних народа, а не други дом Народне скупштине РС.

17. Према мишљењу Народне скупштине, наведени захтјев није основан, те га стога Уставни суд треба одбити, као и захтјев за доношење привремене мјере. У прилог наведеном је истакнуто да је Амандманом XXXII на члан 68 тачка 6 Устава Републике Српске прописано да Република, између осталог, уређује и обезбјеђује својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине, док је тачком 8 истог члана прописано да Република уређује основне циљеве и правце привредног, научног, технолошког, демографског и социјалног развоја, развоја пољопривреде, села итд. Поред тога, чланом 59 став 2 Устава Републике Српске прописано је да се законом уређује заштита, коришћење, унапређивање и управљање добрима од општег интереса, а у складу са чланом 64 Устава, Република, између осталог, штити и подстиче рационално коришћење природних богатстава с циљем заштите и побољшања квалитета живота и заштите и обнове средине у општем интересу. Даље је истакнуто да из наведених одредби Устава Републике Српске, а које су и уставни основ за доношење предметног закона, јасно произлази да Република Српска има надлежност за доношење Закона о шумама, односно има надлежност да регулише сва питања која су од

значаја за шуме и шумско земљиште као добра од општег интереса, па и питање својине на шумама и шумском земљишту.

18. Надаље, Народна скупштина наводи да је неоснован став подносилаца захтјева да је оспорени закон неуставан јер регулише питања управљања и газдовања шумама и шумским земљиштем као дијелом државне имовине, а да је питање државне имовине у искључивој надлежности државе БиХ и њених органа. Истакнуто је да се Законом о шумама уређују питања од значаја за шуме као добро од општег интереса ради унапређења и одрживог коришћења шума и шумског земљишта, али и развоја шумарства у Републици Српској. Дакле, оспореним законом се на цјеловит начин уређује област шума у Републици Српској и његове одредбе се примјењују на све шуме без обзира на облик својине. Тај закон се подједнако примјењује и на шуме и шумско земљиште у својини физичких и правних лица, због чега нису тачни наводи подносилаца захтјева да се тим законом регулише располагање државном имовином.

19. Народна скупштина је посебно неприхватљивим истакла тумачење подносилаца захтјева самог појма „државна имовина“. Наиме, позивајући се на образложење појединих одлука Уставног суда БиХ (У 1/11, У 8/19 и У 9/19) подносиоци захтјева доносе закључак да су шуме и шумско земљиште јавно добро, а тиме и дио државне имовине чије је регулисање у надлежности институција БиХ. Такво схватање је супротно и одлукама Уставног суда на које се подносиоци захтјева позивају јер се и у Одлуци број У 1/11 говори о имовини чији је титулар БиХ, али се не врши поистовјећивање јавног добра и државне имовине, односно ни у овој, а ни у другим одлукама се не наводи да је Босна и Херцеговина титулар свих јавних добара, нити да сва јавна добра представљају државну имовину. Тако нешто не произлази ни из Устава БиХ, нити из било којег другог правног акта или међународне конвенције. Народна скупштина је даље истакла да подносиоци захтјева наводе и да је ранијим одлукама Уставног суда, и то прије свега Одлуком број У 1/11, утврђено да искључиву надлежност да регулише државну имовину има БиХ, али чак се ни у тој одлуци, а ни у другима не констатује и не претпоставља да то подразумијева искључиву надлежност Босне и Херцеговине да уређује област шума и шумског земљишта. То је разумљиво јер би такав закључак био супротан Уставу БиХ.

20. Наиме, како је даље наведено, област шумарства није предвиђена чланом III/1 Устава БиХ као искључива надлежност институција БиХ, што неспорно произлази из његовог текста. Чак уколико се узме и став Уставног суда да искључиве надлежности БиХ нису исцрпљене листом из члана III/1 Устава БиХ, већ да се мора узети у обзир цијели текст

Устава БиХ, и даље област шума остаје ван искључиве надлежности институција БиХ, осим ако се ентитети о томе нису споразумјели у смислу члана III/5a) Устава БиХ. Међутим, како не постоји сагласност ентитета о том питању, односно не постоји сагласност да институције БиХ преузму искључиву надлежност за регулисање шума, не постоје ни услови да на основу члана III/5a) Устава БиХ успоставе додатне надлежности институција БиХ.

21. Према мишљењу Народне скупштине, без основа су наводи подносилаца захтјева да су оспореним законом повријеђени чл. I/1, I/2, III/3б) и IV/4е) Устава БиХ.

22. У односу на члан I/1 Устава БиХ, Народна скупштина је истакла да се наведеним чланом стриктно прописује континуитет међународноправног субјективитета БиХ, који за последицу нема правни континуитет имовине, односно континуитет својине на шумама и шумском земљишту. Дио наведене одредбе „са унутрашњом структуром модификованом овим уставом“ заправо значи да правни континуитет не искључује унутрашњу структуру која је модификована и дефинисана Уставом БиХ. Другим ријечима, како је даље наведено, континуитет државне имовине може постојати само уз поштовање унутрашње структуре измијењене Уставом БиХ, који јасно утврђује разграничење надлежности између институција БиХ и ентитета, те се и приликом регулисања питања шума мора поштовати унутрашња структура и подјела надлежности у складу с Уставом БиХ, који надлежност за регулисање овог питања несумњиво даје ентитетима. Истакнуто је да су чланом III/3a) Устава БиХ регулисане резидуалне надлежности ентитета па је тако прописано да све државне функције и овлашћења која нису изричито додијељена институцијама БиХ припадају ентитетима.

23. У односу на члан I/2 Устава БиХ, Народна скупштина је навела да су у потпуности неосновани наводи подносилаца захтјева да Народна скупштина нема уставни основ за правно регулисање питања управљања и газдовања шумама и шумским земљиштем као дијелом државне имовине јер се ради о материји која је већ регулисана Законом о шумама на државном нивоу (закон Републике БиХ који је 1993. године донесен као уредба и који је потврђен уредбом са законском снагом 1994. године). Наиме, надлежности за регулисање појединих питања, па и питања управљања и газдовања шумама, прописане су Уставом БиХ, из којег произлази да се ради о питању у искључивој надлежности ентитета. Сходно наведеном, према мишљењу Народне скупштине, нису основани ни наводи да се оспореним Законом о шумама крше одредбе члана I/2 Устава БиХ којим су утврђена демократска начела, тако да је Босна и Херцеговина демократска држава која функционише у складу са законом и на основу слободних и демократских избора. Даље је наведено да се подносиоци

захтјева позивају на уставно начело континуитета прописа из члана 2 Анекса II, те да је у складу с тим Закон о шумама Републике БиХ и даље на снази и да постоји обавеза свих нижих органа, па и законодавца у Републици Српској, да поштују и да се придржавају наведеног закона. Народна скупштина је истакла да је Закон о шумама Републике БиХ супротан основним начелима на којима почива Устав БиХ, то јест начелу консензуса конститутивних народа који није постојао па да би се ово питање регулисало на државном нивоу, нити у погледу самог текста закона. Да овај закон није на снази и да се након доношења Устава БиХ није примјењивао, како је истакла Народна скупштина, јасно указује и чињеница да постоји већи број закона на свим нивоима власти у БиХ који регулишу питање шума. Тако је у Федерацији БиХ Закон о шумама донесен 2002. године, у Дистрикту Брчко је на снази Закон о шумама Дистрикта Брчко БиХ из 2010. године, а такође закони о шумама постоје и на кантоналном нивоу у Федерацији БиХ. У Републици Српској је на снази оспорени закон из 2008. године којим је престао да важи Закон о шумама РС из 1994. године („Службени гласник Републике Српске“ број 13/94). Према томе, није ни постојала обавеза да неки орган у БиХ утврђује да Закон о шумама РБиХ није на снази јер самим ступањем на снагу Устава БиХ, с којим је у супротности, овај закон *ipso jure* више није на снази. Осим тога, Закон о шумама Републике БиХ ни практично није примјењив јер по том закону надлежности припадају органима који су након доношења Устава БиХ престаили да постоје.

24. У односу на члан III/3б) Устава БиХ, којим је прописано да ће се ентитети и све њихове административне јединице у потпуности придржавати тог устава, којим се стављају ван снаге законске одредбе БиХ и уставне и законске одредбе ентитета које му нису сагласне, као и одлука институција БиХ, супротно наводима подносилаца захтјева, да се оспореним законом крши наведена одредба Устава БиХ, Народна скупштина сматра да је оспорени закон донесен на основу овлашћења које је садржано у Уставу Републике Српске, који је у сагласности с Уставом БиХ. Истакнуто је да Устав Републике Српске у Амандману XXXII на члан 68 тачка 6 даје овлашћење Републици да уређује и обезбјеђује својинске односе, те да врши заштиту свих облика својине. Оспорени закон, према мишљењу Народне скупштине, произлази и из Устава БиХ који у члану III/1 таксативно набраја питања која су у надлежности институција БиХ, а међу којима нису питања шума, истовремено прописујући у члану III/3а) да све владине функције и овлашћења која овим уставом нису изричито повјерена институцијама БиХ припадају ентитетима.

25. Према мишљењу Народне скупштине, нису основани ни наводи да је оспореним законом повријеђен и члан IV/4е) Устава БиХ према којем је Парламентарна скупштина БиХ

надлежна за остала питања која су потребна да се спроведу њене дужности или која су јој додијељена заједничким споразумом ентитета. Супротно наводима подносилаца захтјева, Народна скупштина сматра да се приликом тумачења оспореног закона он мора довести у везу са чланом III/1 којим се набрајају питања, а која су у надлежности институција БиХ и међу која не спадају питања која се тичу својине на шумама и шумском земљишту.

26. Остали наводи подносилаца захтјева којима се позива на Споразум о питањима сукцесије између бивших југословенских република, према мишљењу Народне скупштине, беспредметни су и ни на који начин не могу бити од значаја за утврђивање уставности оспореног закона.

27. Имајући у виду наведено, Народна скупштина сматра да оспореним законом нису повријеђене одредбе чл. I/1, I/2, III/3б) и IV/4е) Устава БиХ, због чега је предложила да Уставни суд одбије захтјев.

IV. Релевантни прописи

28. Устав Босне и Херцеговине

Члан I

Босна и Херцеговина

1. Континуитет

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

2. Демократска начела

Босна и Херцеговина је демократска држава, која функционише на принципу владавине права и на основу слободних и демократских избора.

Члан III

Надлежности и односи између институција Босне и Херцеговине и ентитета

3. Правни поредак и надлежности институција

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

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

Члан IV

Парламентарна скупштина

4. Овлашћења

Парламентарна скупштина је надлежна за:

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

Анекс II

Прелазне одредбе

2. Континуитет правних прописа

Сви закони, прописи и судски правилници, на снази на територији Босне и Херцеговине у вријеме ступања на снагу овог Устава, остају на снази у оној мјери у којој нису у супротности са Уставом, док одговарајући орган власти Босне и Херцеговине не одлучи другачије.

29. **Закон о шумама** („Службени гласник Републике Српске“ бр. 75/08, 60/13 и 70/20). За потребе ове одлуке користи се неслужбени пречишћени текст сачињен у Уставном суду БиХ, који гласи:

Члан I.

(I) Овим законом уређују се политика и планирање, управљање и газдовање шумама и шумским земљиштем, заштита шума, финансирање и вриједност шума, катастар шума и шумског земљишта и информациони систем у шумарству, имовинско-правни односи, као и друга питања од значаја за шуму и шумско земљиште ради унапређивања и одрживог коришћења шума и шумског земљишта и развоја шумарства.

(2) Одредбе овог закона примјењују се на све шуме и шумско земљиште, без обзира на облик својине.

Члан 2.

(1) Шуме и шумско земљиште су природна добра од општег интереса и уживају посебну бригу и заштиту Републике Српске (у даљем тексту: Република).

(2) Право коришћења шума и шумског земљишта може се ограничити када је то у општем интересу.

Члан 3.

(1) Шуме и шумско земљиште на територији Републике су у својини Републике и других правних и физичких лица.

(2) Укупна површина шума у својини Републике не може се смањивати, осим у посебним случајевима из члана 42. овог закона.

(3) Шуме и шумско земљиште у својини Републике не могу се отуђивати, осим у случају комасације и у случајевима утврђеним овим законом.

Члан 4. ст. (1) и (2) и став (3) тачка а)

(1) Шумама и шумским земљиштем у својини Републике управља и газдује Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде (у даљем тексту: Министарство).

(2) Шумама и шумским земљиштем газдује се у складу са критеријумима и принципима одрживог газдовања.

(3) Критеријуми за одрживо газдовање шумом су:

а) одржавање и побољшање шумских екосистема и њихов допринос глобалном циклусу угљеника,

[...]

Члан 5. став (1), став (2) тач. а) до ђ) и став (3)

(1) Дјелатности од општег интереса су проучавање кроз истраживање, узгој, заштита, планирање, газдовање, одржавање и унапређивање шума.

(2) Општи интерес из става 1. овог члана остварује се:

- а) очувањем и унапређивањем постојећих шума и повећањем површина под шумама,*
 - б) заштитом шума и шумских земљишта,*
 - в) очувањем и унапређивањем општекорисних функција шума,*
 - г) повећањем доприноса сектора шумарства укупном друштвено-економском развоју Републике, оптималном производњом дрвета и недрвних производа и других вриједности шума,*
 - д) израдом стратешких докумената и планова за подручје Републике,*
 - ђ) очувањем власништва над постојећим шумама у својини Републике,*
- (3) Влада Републике Српске (у даљем тексту: Влада) контролише остваривање општег интереса у шумама у својини Републике кроз дјелатност Министарства и реализацију закљученог Уговора са Јавним предузећем шумарства.*

Члан 9. став (1)

(1) Народна скупштина Републике Српске доноси Стратегију развоја шумарства, која представља основу за израду Шумарског програма Републике.

[...]

Члан 10. ст. (1) и (2)

(1) Шумарски програм Републике је основни документ којим се предвиђа учеснички, свеобухватан, међусекторски и трајан процес планирања, спровођења, праћења и вредновања шумарске политике са циљем постизања одрживог газдовања шумама свих облика својине, заједно са акционим планом за његово спровођење.

(2) Шумарски програм Републике усваја Народна скупштина Републике Српске и израђује се за период од 20 година.

Члан 18. ст. (1) и (2)

(1) Основи се доносе за шуме у својини Републике и за шуме у приватној својини.

(2) За шуме једног шумскопривредног подручја у својини Републике доноси се један Основ.

Члан 22. ст. (1) и (2)

(1) Јавно предузеће шумарства дужно је да најмање 60 дана прије истека важења Основа за шуме у својини Републике, а општина за шуме у приватној својини, достави израђен Основ Министарству.

(2) Министарство је дужно да у року од 30 дана од пријема Основа за шуме у својини Републике достави Основ на мишљење општини за чију територију се ради Основ.

Члан 23. став (1)

(1) Јавно предузеће шумарства дужно је израђивати шумскопривредне основе за шуме у својини Републике.

Члан 24. став (1)

(1) Реализација Основа за шуме у својини Републике врши се на основу извођачких пројеката.

Члан 28. став (2)

(2) Годишњи план газдовања шумама у својини Републике мора бити у складу са Основима.

Члан 29. став (3)

(3) Услове коришћења осталих шумских производа у шумама у својини Републике прописује министар.

III - УПРАВЉАЊЕ И ГАЗДОВАЊЕ ШУМАМА

I. Управљање и газдовање шумама у својини Републике

Члан 31.

(1) Управљање и газдовање шумама и шумским земљиштем у својини Републике је дјелатност од општег интереса.

(2) Министарство врши контролу и праћење извршених радова Јавног предузећа шумарства и прави годишњу анализу активности, са оцјеном

рада и приједлогом мјера у погледу даљег коришћења шума и шумског земљишта у својини Републике, укључујући и обавезу одржавања.

Члан 33.

(1) Дио послова газдовања шумама и шумским земљиштем (коришћење шума и шумског земљишта у својини Републике, укључујући и обавезу одржавања), Јавно предузеће шумарства “Шуме Републике Српске” а.д. обавља на основу посебног уговора који закључује са Министарством уз претходну сагласност Владе.

(2) Јавно предузеће шумарства “Шуме Републике Српске” а.д. (у даљем тексту: корисник шума и шумског земљишта у својини Републике) дио послова газдовања шумама и шумским земљиштем у својини Републике које су у саставу шумско привредних подручја и подручја крша обавља преко организационих дијелова које оно оснива и који су у његовом саставу.

Члан 34. став (1) тачка л), став (2) и став (3) тачка а)

(1) Корисник шума и шумског земљишта у својини Републике дужан је да обавља послове коришћења шума и шумског земљишта у својини Републике, укључујући и обавезу њиховог одржавања као дио послова газдовања шумама и шумским земљиштем, и то:

л) чување и одржавање граничних ознака између шума у својини Републике и шума у приватној својини,

(2) Корисник шума и шумског земљишта у својини Републике дужан је да обављањем послова коришћења шума и шумског земљишта у својини Републике укључујући и обавезу одржавања, очува и увећа вриједност шума и да коришћењем шума, шумског земљишта и других потенцијала шума и свеукупног простора и садржаја у оквиру шума, обезбиједи услове за даљи развој и остваривање општекорисних функција шума и оствари најбољи економски ефекат у складу са овим законом и другим прописима, као и да своје планове и активности усклади са плановима и активностима других корисника природних добара који обављају привредну дјелатност у оквиру истог подручја.

(3) У складу са ставом 2. овог члана, корисник шума и шумског земљишта у својини Републике такође је дужан да поштујући принципе из става 2. овог члана:

а) осигура економску функцију шума обезбјеђењем трајности приноса од дрвета и осталих производа и функција шума,

Члан 35. тачка а)

Корисник шума и шумског земљишта у својини Републике има право интегралног коришћења шума и шумског земљишта у својини Републике ради стицања добити, што првенствено обухвата:

а) производњу и промет шумских дрвних сортимената,

Члан 36.

(1) Влада на приједлог Министарства може кориснику шума и шумског земљишта у својини Републике привремено ограничити или одузети послове коришћења шума и шумског земљишта у својини Републике укључујући и обавезу одржавања на дијелу или цијелој површини уколико он ове послове не обавља у складу са овим законом и уговором, док не изврши наложене мјере и не усклади своје активности са важећим законским прописима.

(2) Привремено ограничени или одузети послови коришћења шума и шумског земљишта у својини Републике укључујући и обавезу одржавања детаљније ће се регулисати уговором између Министарства и корисника шума и шумског земљишта у својини Републике.

Члан 37. став (2)

(2) Ради унапређивања стања извођења радова у шумама и спровођења мјера одрживог газдовања шумама у својини Републике могу се организовати удружења извођача радова у шумама.

Члан 46. став (3)

(3) Изузетно од става 1. овог члана, утврђивање приоритетних општекорисних функција шума, ако су те шуме или њени дијелови мањи од 20 хектара, врши Министарство, по претходно прибављеном мишљењу власника приватних шума или корисника шума и шумског земљишта у

својини Републике, као и правног лица које обавља стручне послове у шумама у приватној својини и локалне заједнице.

Члан 47. став (5)

(5) Уколико се не обезбиједи средства из става 4. овог члана, корисник шума и шумског земљишта у својини Републике, односно власник шуме није дужан да спроводи мјере утврђене актом из става 1. овог члана.

Члан 48. став (2)

(2) Корисник шума и шумског земљишта у својини Републике одговоран је за праћење здравственог стања шума путем Извјештајно-прогнозне службе у њеном саставу и о томе обавјештава Министарство и јавност.

Члан 49.

Корисник шума и шумског земљишта у својини Републике дужан је да пошумљава пожаришта, површине на којима није успјело подмлађивање и пошумљавање, као и површине на којима је извршено пустошење (бесправна чиста сјеча), крчење шума или бесправна сјеча ријетких врста дрвећа, у року који не може бити дужи од двије године.

Члан 50. став (2)

(2) Власник шума и корисник шума и шумског земљишта у својини Републике дужни су да прате утицај биотичких и абиотичких чинилаца на здравствено стање шума и благовремено предузимају мјере за заштиту шума и шумског земљишта у складу са ставом 1. овог члана.

Члан 51. став (3)

(3) Уколико власници шума и корисник шума и шумског земљишта у својини Републике не спроведу активности из ст. 1. и 2. овог члана, инспектор за шумарство и ловство ће наредити њихово извођење о трошку власника шума или корисника шума и шумског земљишта у својини Републике.

Члан 52. став (1)

(1) Власници шума и корисник шума и шумског земљишта у својини Републике обавезни су да обавјештавају Министарство о појави штеточина и насталој штети у шуми и на шумском земљишту.

Члан 54. став (1)

(1) У ванредним ситуацијама, када је неопходно, министар прописује предузимање одговарајућих мјера заштите шума које треба да спроведу надлежне институције, власници шума и корисник шума и шумског земљишта у својини Републике.

Члан 55. став (1)

(1) Власници шума и корисник шума и шумског земљишта у својини Републике обавезни су да донесу план заштите шума од пожара.

Члан 57. став (1)

(1) Физичка и правна лица која нанесу штету шуми обавезна су да надокнаде насталу штету власнику шума или кориснику шума и шумског земљишта у својини Републике према шумско-одштетном цјеновнику, који се примјењује за све шуме без обзира на облик својине.

Члан 58. став (2)

(2) Власници шума и корисник шума и шумског земљишта у својини Републике обавезни су да спречавају радње из става 1. овог члана, као и да изврше чишћење смећа, уз право пуне надокнаде трошкова од правних или физичких лица која су извршила његово одлагање или на основу одлуке, односно рјешења надлежног органа управе уз надокнаду трошкова.

Члан 60. став (1), став (4) тачка а) и став (5)

(1) Грађани имају слободан приступ шуми у својини Републике у сврху уживања, одмора и рекреације уз сопствену одговорност за своју безбједност.

(4) Право боравка и слободног кретања у шуми Министарство, власник шума или корисник шума и шумског земљишта у својини Републике може ограничити или забранити уколико без добијене дозволе посјетиоци:

а) постављају привремене објекте, шаторе и оснивају кампове,

[...]

(5) Корисник шума и шумског земљишта у својини Републике и власници шума имају право надокнаде штете на шуми, земљишту и

инфраструктурним објектима, учињеној од правних или физичких лица, у случају непоштовања забране из става 4. овог члана.

Члан 61. став (3)

(3) Посјетиоцима је забрањено да током боравка у шуми наносе штету вегетацији, узнемиравају дивље животиње и оштећују или уништавају њихова станишта, земљиште и шумску простирку, као и да узнемиравају и ометају власнике шума или корисника шума и шумског земљишта у својини Републике у остварењу својих права у вези са шумама.

Члан 62. став (1), став (2) тачка а) и ст. (5), (6) и (8)

(1) Паши у шумама у својини Републике није дозвољена.

(2) Ако не постоји опасност од угрожавања функција шуме, укључујући биодиверзитет, корисник шума и шумског земљишта у својини Републике може издати дозволу за пашу, односно жирење, осим за пашу и брст коза, у случајевима:

а) када је висина дрвећа таква да им стока не може наносити штету,

[...]

(5) Корисник шуме и шумског земљишта у својини Републике има право наплате пашарине по цјеновнику.

(6) Услове под којима може да се врши паши, односно жирење (вријеме паше, односно жирења, врсту стоке, број грла, висину надокнаде и сл.) утврђује корисник шума и шумског земљишта у својини Републике.

(8) Путеве за прогон стоке на пашу и жирење у шумама и пашу на шумским земљиштима и појила одређује и обиљежава корисник шума и шумског земљишта у својини Републике.

Члан 63. став (3)

(3) Корисник шума и шумског земљишта у својини Републике као корисник ловишта и остали корисници ловишта дужни су да спроводе праћење штете настале од дивљачи у шуми.

Члан 64.

(1) *Заштиту шума од противправног присвајања, коришћења, уништавања и других незаконитих радњи (одлагања отпадних и отровних штетних материја, загађивање шума, уништавање граничних знакова и ознака и друго) обезбјеђују власници шума, односно корисник шума и шумског земљишта у својини Републике.*

(2) *У складу са ставом 1. овог члана, власници шума и корисник шума и шумског земљишта у својини Републике дужни су да обезбиједу непосредно чување шума.*

(3) *Послове чувања шума у својини Републике може да обавља радник са најмање средњом стручном спремом шумарског смјера - шумарски техничар (у даљем тексту: чувар шума), као и лица која овласти корисник шума и шумског земљишта у својини Републике, а која испуњавају и друге услове одређене посебним прописима.*

Члан 65. став (2), став (3) тачке б), в) и и)

(2) *Чувар шума и овлашћено лице корисника шума и шумског земљишта у својини Републике има право да уз показивање службене легитимације захтијева од затеченог лица у вршењу прекршаја кажњивог по овом закону или кривичних дјела која се односе на шуме или за која постоји основана сумња да су извршила таква дјела, лична документа ради утврђивања њиховог идентитета.*

(3) *Чувар шума је овлашћено службено лице и има права и обавезе да:*

б) чува граничне знаке од уништавања и бесправног коришћења шума и шумског земљишта у својини Републике,

в) у случају самовласног заузимања шума и шумског земљишта у својини Републике, као и о извршеним незаконитим радњама у шумама других правних и физичких лица, предузима одговарајуће мјере у складу са овим законом и благовремено извјештава одговарајуће службе,

и) преко овлашћених лица корисника шума и шумског земљишта у својини Републике затражи асистенцију Министарства унутрашњих послова уколико је спријечен од извршиоца противправне радње у обављању послова чувања шума.

Члан 66.

(1) Одржавање сјеменских објеката, осим сјеменских објеката за производњу сјемена познатог поријекла, врши корисник шума и шумског земљишта у својини Републике на начин којим се обезбјеђује максимална производња квалитетног шумског сјемена и омогућава лакше брање, односно сакупљање сјемена.

(2) Мјере газдовања полазним материјалом за производњу шумског сјемена прописују се планским документима које израђује корисник шума и шумског земљишта у својини Републике, а одобрава Министарство.

Члан 71. ст. (3) и (4)

(3) Израда дрвних сортимената у шумама у својини Републике врши се по принципима максималног искоришћења уз примјену стандарда.

(4) Дрвни сортименти израђују се након претходног обиљежавања мјеста пререза од стручног лица шумарске струке ИВ степена (размјерача) којег ангажује корисник шума и шумског земљишта у својини Републике или власник шуме.

Члан 72. ст. (5), (6) и (7)

(5) Надлежни инспекцијски орган као и овлашћено лице корисника шума и шумског земљишта у својини Републике има право да одузме дрво ако је стављено у промет супротно одредби из ст. 1, 2. и 4. овог члана.

(6) Надзор над прометом дрвета обављају овлашћена лица корисника шума и шумског земљишта у својини Републике, чувари шума, инспекција за шумарство и ловство и тржишна инспекција.

(7) Жигосање посјеченог дрвета и издавање отпремног исказа врше лица које је овластио корисник шума и шумског земљишта у својини Републике, а жигосање посјеченог дрвета и издавање отпремног исказа за дрво из шума у приватној својини врши овлашћени представник извршиоца стручно-техничких послова.

Члан 73. ст. (1) и (2)

(1) Власници шума, односно корисник шума и шумског земљишта у својини Републике дужни су да све радове у газдовању шумама организују и извршавају у вријеме и на начин којим се обезбјеђује одржавање и успостављање шумског реда.

(2) Ако се успостављени шумски ред промијени, власник шума, односно корисник шума и шумског земљишта у својини Републике дужан је да на прописан начин успостави шумски ред најкасније у року од 30 дана.

Члан 74. ст. (2) и (5)

(2) Комисују за технички пријем формира корисник шума и шумског земљишта у својини Републике.

(5) Ако се приликом техничког пријема утврди да радови нису успјешно и квалитетно изведени према извођачком пројекту, корисник шума и шумског земљишта у својини Републике дужан је да утврђене недостатке отклони у року који одреди комисија из става 2. овог члана, а најдаље у року од двије године.

Члан 75.

Власник, односно посједник одређене парцеле обавезан је да омогући несметан пролаз преко сопственог посједа кориснику шума и шумског земљишта у својини Републике и власнику шуме без приступног пута, ради неометаног обављања дјелатности на газдовању шумама, а власник, односно посједник има право на надокнаду за пролаз и причињену штету.

Члан 77. ст. (2), (3) и (5)

(2) Корисник шума и шумског земљишта у својини Републике има право коришћења осталих шумских производа, уз надокнаду од 3% продајне цијене производа коју издваја на посебан рачун корисника шума и шумског земљишта у својини Републике, а коју је обавезан усмјерити за ревитализацију осталих шумских производа на локалитете са којих они потичу.

(3) За шумскопривредна подручја на којима корисник шума и шумског земљишта у својини Републике не врши сакупљање осталих шумских производа расписује се јавни конкурс.

(5) Надокнада из става 4. овог члана уплаћује се на посебан рачун корисника шума и шумског земљишта у својини Републике до 5. у мјесецу за претходни мјесец и користи се искључиво за ревитализацију осталих шумских производа на локалитетима са којих они потичу.

Члан 79.

За изградњу и стављање у погон ћумурана, кречана, пилана, погона за прераду дрвета, индустријских погона и других постројења у шуми, као и на удаљености до 100 метара од руба шуме за шуме у својини Републике, потребна је сагласност Министарства и корисника шума и шумског земљишта у својини Републике, а за шуме у приватној својини сагласност органа јединице локалне самоуправе.

Члан 80. став (2)

(2) Власници шума и корисник шума и шумског земљишта у својини Републике могу захтијевати од других правних или физичких лица која имају корист од инфраструктуре да учествују у трошковима њене изградње и одржавања сразмјерно користи коју имају.

Члан 81. став (2)

(2) Планирање, изградњу и одржавање путева у функцији газдовања шумама врши корисник шума и шумског земљишта у својини Републике у складу са планском документацијом на коју је сагласност дало Министарство.

Члан 82. ст. (2), (3), (7) и (8)

(2) Корисник шума и шумског земљишта у својини Републике дужан је да одржава шумске путеве.

(3) Изузетно од става 1. овог члана, шумске путеве могу да користе и друга правна лица и грађани под условима које утврде корисник шума и шумског земљишта у својини Републике и орган јединице локалне самоуправе за путеве чију су изградњу финансирани.

(7) Органи јединица локалне самоуправе и корисник шума и шумског земљишта у својини Републике ће у сарадњи са органом надлежним за саобраћај и Министарством унутрашњих послова поставити и

одржавати знакове на шумским путевима и пратити саобраћај у складу са одредбама овог члана, а у случајевима гдје знакови на путу и надзор нису довољни, могу се користити рампе.

(8) Штета на шумским путевима учињена од трећих лица мора да се надокнади кориснику шума и шумског земљишта у својини Републике на основу одитетног цјеновника, који он доноси.

Члан 84.

(1) Корисник шума и шумског земљишта у својини Републике дужан је да под истим тржишним условима обезбиједи неопходан минимум шумских дрвних сортимената локалним предузећима за механичку прераду дрвета са подручја са којег ти сортименти потичу, ради подстицања локалног предузетништва и подупирања развоја села и завичаја.

(2) Обезбјеђивање неопходног минимума шумских дрвних сортимената из става 1. овог члана утврђује корисник шума и шумског земљишта у својини Републике на основу критеријума које одлуком прописује Влада, а који узимају у обзир значај локалних привредних субјеката за механичку прераду дрвета, за ту локалну заједницу.

Члан 85. ст. (1) и (2)

(1) Корисник шума и шумског земљишта у својини Републике и власници шума путем извршиоца стручно-техничких послова обавезни су да на прописан начин воде и ажурирају катастар шума и шумских земљишта и о насталим промјенама извјештавају Министарство најкасније до 31. марта за претходну годину.

(2) Министарство обједињује катастар корисника шума и шумског земљишта у својини Републике и власника шума из става 1. овог члана.

Члан 88. тачка г)

Средства из члана 87. став 1. овог закона обезбјеђују се из:

г) надокнаде за закуп шумског земљишта у својини Републике и надокнаде за изузимање земљишта из шумске производње из члана 92. овог закона,

Члан 89. ст. (1), (2), (6) и (10)

(1) Накнаде за коришћење шуме и шумског земљишта у својини Републике (средства за просту репродукцију) издвајају се из оствареног укупног прихода корисника шума и шумског земљишта у својини Републике, с тим да издвојена средства не могу бити мања од 10% вриједности продатих шумских сортимената утврђеној по цијенама у шуми на пању, по цијеновнику корисника шума и шумског земљишта у својини Републике.

(2) Надокнада из става 1. овог члана уплаћује се на посебан рачун корисника шума и шумског земљишта у својини Републике мјесечно и користи се у оквиру шумскопривредног подручја, односно шумског газдинства на коме су остварена.

(6) Корисник шума и шумског земљишта у својини Републике дужан је да плаћа надокнаду за развој неразвијених дијелова општине са које потичу продати сортименти у износу од 10% финансијских средстава остварених продајом шумских дрвних сортимената утврђених по цијеновнику, по цијенама франко камионски пут.

(10) Надокнаду из става 6. корисник шума и шумског земљишта у својини Републике плаћа квартално до 5. у мјесецу за претходни квартал. Корисник шума и шумског земљишта у својини Републике није дужан уплатити ова средства уколико јединица локалне самоуправе није усвојила годишњи план о утрошку намјенских средстава.

Члан 90. став (2)

(2) Основицу за обрачун надокнаде за обављање послова од општег интереса у шумама у приватној својини у износу од 10% чини тржишна вриједност нето посјечене дрвне масе утврђена на мјесту утовара у транспортно средство (франко камионски пут) по цијеновнику корисника шума и шумског земљишта у својини Републике.

Члан 92. ст. (1) и (3)

(1) Корисник закупа дужан је да плаћа надокнаду за закуп шумског земљишта у својини Републике на рачун јавних прихода Републике.

(3) Прикупљена средства по основу закупа шумског земљишта користе се за куповину и подизање нових шума у својини Републике.

Члан 95. став (1) тачка а)

(1) Надокнада за унапређивање општекорисних функција шума (проширена репродукција) користи се за финансирање израде и реализацију Шумарског програма Републике Српске, Стратегије развоја шумарства Републике Српске, Дугорочног програма газдовања подручјем крша, финансирање газдовања шумама и шумским земљиштем на подручју крша, за обављање активности Савјета за шумарство Републике Српске, успостављање и одржавање информационог система у шумарству, успостављање и одржавање катастра шума и шумског земљишта, финансирање утврђивања граница шума и шумског земљишта у својини Републике, израду и спровођење инвентуре шума на великим површинама, подршку заштићеним подручјима кроз унапређивање и развој социјалних функција шума и реализацију пројеката унапређивања шума у свим облицима својине шума и шумског земљишта, као и за:

а) подизање нових шума,

Члан 97. ст. (1) и (2)

(1) Забрањена је продаја и други начини отуђивања шума и шумског земљишта у својини Републике.

(2) Министарство може дио шуме и шумског земљишта у својини Републике у којој не може да се организује рационално газдовање (мања изолована шума, енклава или полуенклава) замијенити са власницима чије се шуме налазе изоловане, односно као енклаве или полуенклаве у комплексу шума у својини Републике, уз сагласност Владе.

Члан 98.

(1) Шуме у својини Републике не могу се давати у закуп.

(2) Шумско земљиште у својини Републике може се дати у закуп до његовог привођења намјени утврђеној планским документима и под условима утврђеним у овом закону.

(3) Шумско земљиште у својини Републике дато у закуп не може се користити за изградњу трајних објеката, осим у посебним случајевима од општег интереса, а на основу одлуке Владе.

(4) Давање у закуп шумског земљишта у својини Републике врши Министарство уз сагласност корисника шума и шумског земљишта у својини Републике.

(5) Услове и начин давања у закуп шумског земљишта у својини Републике прописује министар.

Члан 101. став (1) тачке г), ђ) и ј)

(1) Новчаном казном од 5.000 КМ до 15.000 КМ казниће се за прекршај привредно друштво или друго правно лице ако:

г) реализацију основа за шуме у својини Републике врши без извођачког пројекта у складу са чланом 24. став 1. овог закона,

ђ) не обавља послове коришћења шума и шумског земљишта у својини Републике, укључујући и обавезу одржавања у складу са чланом 34. овог закона,

ј) не плаћа накнаду за коришћење шума и шумског земљишта у својини Републике, као и накнаду за развој општине у складу са чланом 89. овог закона,

Члан 102. став (1) тачке џ) и ш)

(1) Новчаном казном од 3.000,00 до 9.000,00 КМ казниће се за прекршај предузеће или друго правно лице ако:

џ) продаје и на други начин отуђује шуму и шумско земљиште у својини Републике у супротности са одредбама члана 97. став 1. овог закона и

ш) гради трајне објекте на шумском земљишту у својини Републике дато у закуп, супротно одредбама члана 98. став 3. овог закона.

Члан 104.

(1) Границе шума и шумског земљишта у својини Републике морају бити утврђене и обиљежене.

(2) Неутврђене границе шума и шумског земљишта у својини Републике утврдиће се у року од десет година од дана ступања на снагу овог закона, а на основу годишњег програма, који доноси корисник шума и шумског земљишта у својини Републике, уз сагласност Министарства.

(3) Средства за утврђивање и обиљежавање граница шума и шумског земљишта у својини Републике обезбјеђују се из средстава посебних намјена за шуме и средстава корисника шума и шумског земљишта у својини Републике, у висини утврђеној програмом из става 2. овог члана.

(4) Границе шума и шумског земљишта у својини Републике утврђују се рјешењем надлежне подручне јединице Републичке управе за геодетске и имовинско-правне послове, а на захтјев корисника шума и шумског земљишта у својини Републике или носиоца права својине на приватној шуми.

(5) Послове обиљежавања граница шума и шумског земљишта у својини Републике и одржавања граничних знакова дужан је да врши корисник шума и шумског земљишта у својини Републике.

Члан 107. став (3) тачке з) и и)

(3) У року од девет мјесеци од дана ступања на снагу овог закона министар ће донијети:

з) Правилник о условима и начину замјене шума и шумског земљишта у својини Републике и

и) Правилник о условима и начину давања у закуп шумског земљишта у својини Републике.

[...]

V. Допустивост

30. При испитивању допустивости захтјева Уставни суд је пошао од одредаба члана VI/3а) Устава Босне Херцеговине.

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

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

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

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

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

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

32. Захтјев за оцјену уставности поднијело је седам делегата Вијећа народа Републике Српске, које укупно броји 28 делегата, што чини $\frac{1}{4}$ чланова било којег законодавног органа ентитета, што значи да је, супротно тврдњама Народне скупштине, захтјев поднио овлашћени субјекат, у смислу члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине (види Уставни суд, Одлука о допустивости број У 7/10 од 26. новембра 2010. године, тачка 21, доступна на интернет страници Уставног суда www.ustavnisud.ba).

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

VI. Меритум

34. Подносиоци захтјева тврде да оспорени закон није сагласан са чл. I/1, I/2, III/3б) и IV/4е) Устава БиХ и чланом 2 Анекса II Устава БиХ. Суштина навода из захтјева је у томе да подносиоци захтјева тврде да је наведени закон неуставан зато што у готово цијелом тексту (осим чланова 1 и 2) тај закон прописује да су шуме и шумско земљиште у својини Републике Српске, осим шума и шумског земљишта који су у својини других физичких и правних лица, што је, према мишљењу подносилаца захтјева, супротно релевантној пракси Уставног суда према којој о тој врсти својине мора прво да одлучи законодавац на државном нивоу.

35. Уставни суд запажа да је чланом 1 оспореног закона прописано да се тим законом уређују политика и планирање, управљање и газдовање шумама и шумским земљиштем, заштита шума, финансирање и вриједност шума, катастар шума и шумског земљишта и

информациони систем у шумарству, имовинскоправни односи, као и друга питања од значаја за шуму и шумско земљиште ради унапређивања и одрживог коришћења шума и шумског земљишта и развоја шумарства. Чланом 2 оспореног закона прописано је да су шуме и шумско земљиште природна добра од општег интереса и да уживају посебну бригу и заштиту Републике Српске. Чланом 3 прописано је да су шуме и шумско земљиште на територији Републике Српске у својини Републике и других правних и физичких лица, па се онда досљедно у цијелом тексту закона наводи „у својини Републике“ када се мисли на шуме и шумско земљиште који нису у својини других физичких и правних лица.

36. У вези с досадашњом праксом која се односи на питања државне имовине, Уставни суд истиче да је у Одлуци број У 1/11 (види Уставни суд, Одлука о допустивости број У 1/11 од 13. јула 2012. године, доступна на интернет страници Уставног суда www.ustavnisud.ba) испитивао да ли је Република Српска имала уставну надлежност да донесе Закон о статусу државне имовине која се налази на територији Републике Српске и под забраном је располагања. Међутим, у тој одлуци Уставни суд је објаснио шта се сматра под појмом „државна имовина“. Тако је у тачки 62 наведено: „Државна имовина, иако је то облик својине који је по својој структури сличан грађанскоправној приватној својини, представља посебан правни концепт, те, из тог разлога, ужива посебан статус. Државна имовина је карактеристична по јавноправној природи односа субјеката и коришћења те имовине, као и њеног титулара. Она обухвата, с једне стране, покретне и непокретне ствари које су у рукама јавне власти и које јој служе ради вршења те власти, с друге стране, она може обухватити 'јавно добро' (морска вода и морско дно, ријечна вода и ријечна корита, језера, планине и друга природна богатства, јавна саобраћајна мрежа, саобраћајна инфраструктура итд.). Оно, по својој природи, приоритетно служи свим људима у држави. Као такво, 'јавно добро' може бити изузето из правног промета (*res extra commercium*) због свог значаја јер је то једини начин да буде сачувано и заштићено“.

37. Осим тога, у тачки 77 Одлуке број У 1/11, Уставни суд је нагласио да је предмет регулисања спорног закона који се испитује „непокретна имовина која је припала Босни и Херцеговини на основу међународног Споразума о питањима сукцесије“ и „непокретна имовина на којој је право располагања и управљања имала бивша СРБиХ“. Међутим, у наставку образложења (види тачку 82) Уставни суд је додатно појаснио да се под појмом „државна имовина“ не могу сматрати само непокретности у смислу зграда и осталог, те је даље нагласио: „Уставни суд понавља како државна имовина има посебан статус. Она обухвата, с једне стране, покретне и непокретне ствари које су у рукама јавне власти и које

јој служе ради вршења те власти. С друге стране, државна имовина може обухватити јавно добро, које по својој природи приоритетно служи свим људима у држави (текућа вода, заштита климатских услова живота, заштита других природних ресурса као што су шуме, неопходна државна инфраструктурна мрежа у смислу Анекса 9 Општег оквирног споразума за мир у БиХ итд.). Таква имовина представља одраз државности, њеног суверенитета и територијалног интегритета БиХ. Такође, не може се занемарити интерес БиХ да задржи 'јавно добро' као дио државне имовине која служи свим грађанима БиХ, које није неопходно да би се дјелотворно извршавала специфична надлежност одређеног административно-територијалног нивоа у држави. Осим тога, ова имовина може да служи и као 'други начин финансирања трошкова потребних за извршавање надлежности институција БиХ и међународних обавеза БиХ' у смислу члана IV/46) у вези са чланом VIII/3 Устава БиХ“.

38. Из цитиране праксе Уставног суда произлази да се шуме као јавна добра сматрају државном имовином. Уставни суд је раније у Одлуци број У 1/11 заузео став да шуме улазе у оквир државне имовине (текућа вода, заштита климатских услова живота, заштита других природних ресурса као што су шуме, неопходна државна инфраструктурна мрежа у смислу Анекса 9 Општег оквирног споразума за мир у БиХ итд., како је то наведено у цитираним тачкама 62 и 82 у Одлуци број У 1/11). Уставни суд у конкретном случају сматра да су „шуме и шумско земљиште“ „у својини Републике“, како је прописано оспореним члановима закона, обухваћени појмом државне имовине како је то наведено у релевантном дијелу Одлуке број У 1/11.

39. У погледу уставне надлежности Републике Српске да регулише правни статус шума и шумског земљишта као своју својину, Уставни суд истиче да је у Одлуци број У 1/11 истакао да „не може подржати став Народне скупштине РС да ово питање аутоматски спада у тзв. резидуалне надлежности ентитета“ (*op. cit.* У 1/11, тачка 80). У вези с тим, Уставни суд је указао да, поред тога што члан III/1 Устава БиХ садржи таксативни каталог надлежности институција БиХ, надлежност институција БиХ утврђена је и у другим одредбама Устава БиХ. Уставни суд је закључио следеће: „(...) у смислу члана I/1 Устава БиХ, БиХ има право наставити да регулише 'државну имовину' чији је она титулар, значи сва питања која су повезана с појмом 'државна имовина' како у грађанскоправном тако и у јавноправном смислу. Такав закључак је једини могући логички и материјални садржај појма 'идентитета и континуитета' из цитиране одредбе. Даље, Уставни суд понавља да је, иако сваки ниво власти ужива уставну аутономију, ентитетска уставна надлежност подређена обавези да мора бити у складу с Уставом БиХ и 'одлукама институција БиХ'. То јасно произлази из одредби

члана III/36) Устава БиХ. Осим тога, право државе БиХ да регулише питање државне имовине произлази и из одредбе члана IV/4e) Устава БиХ. Наиме, ако се имају у виду претходни закључци, првенствено да држава БиХ има право наставити да регулише државну имовину, односно да је титулар државне имовине, а да одредбе члана IV/4e) Устава БиХ прописују надлежност Парламентарне скупштине у осталим питањима која су потребна за спровођење дужности државе, а да државна имовина рефлектује државност, суверенитет и територијални интегритет БиХ, недвојбено је да наведена одредба даје овлашћења држави БиХ, односно Парламентарној скупштини да регулише питање државне имовине. Према томе, овдје се ради о искључивој надлежности БиХ која произлази из чл. I/1, III/36) и IV/4e) Устава БиХ“ (*op. cit.* У I/11, тачка 80).

40. Како је оспореним члановима прописано да су шуме и шумско земљиште „у својини Републике“, они су на тај начин правно евидентирани као имовина Републике Српске и додијелени су Републици Српској. Претходно је образложено да државна имовина (имовина државе БиХ) обухвата (и) шуме и шумско земљиште. Стога, Уставни суд мора закључити да оспорене одредбе Закона о шумама нису у складу са чл. I/1, III/36) и IV/4e) Устава БиХ.

41. Кад је ријеч о наводима из одговора на захтјев да се овај закон односи и на шуме и шумска земљишта који су у својини других физичких и правних лица, Уставни суд наглашава да с надлежношћу Републике Српске над шумама у својини других лица не види проблем у смислу усклађености с Уставом БиХ. Основни проблем код оспореног закона је, као што је наведено, евидентирање Републике Српске као власника шума и шумског земљишта (који нису у својини других физичких и правних лица) за које Уставни суд сматра да су државна имовина (имовина државе БиХ) док се на државном нивоу не одлучи другачије.

42. Уставни суд истиче да је на правној снази Закон о привременој забрани располагања државном имовином („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 18/05 и 29/06, 85/06, 32/07, 41/07, 74/07, 99/07 и 58/08), који је донио високи представник за БиХ, те да је чланом 4 Закона прописано да забрана располагања државном имовином остаје на снази до ступања на снагу закона којим се уређује спровођење критеријума који ће се примјењивати за утврђивање имовине која је у својини БиХ, Федерације БиХ, Републике Српске и Дистрикта Брчко БиХ и утврђују права својине и управљања државном имовином, или док високи представник другачије не одлучи. Чињеница да закон о државној имовини још увијек није донесен, према оцјени Уставног суда, не значи да ентитети могу својим законима регулисати питање својине на државној имовини која још увијек није дефинисана на нивоу БиХ. Такође,

Уставни суд понавља да одлука у овом предмету не прејудицира питање будућег законског регулисања питања државне имовине, па тако и шума и шумског земљишта од БиХ, Републике Српске, Федерације БиХ и Дистрикта Брчко БиХ.

43. Имајући у виду наведено, Уставни суд је одлучио да Народној скупштини остави рок од шест мјесеци у којем јој је наложио да оспорене одредбе закона усклади с Уставом БиХ. Уставни суд је свјестан да о свим шумама које **нису** у својини правних и физичких лица мора неко да брине и управља због значаја шума као јавног добра и природног богатства које је од општег интереса. Неспорно је да Република Српска треба обављати активности у погледу газдовања и заштите шума и шумског земљишта како је то утврђено чл. 1 и 2 Закона о шумама, али не може законом прописивати да су шуме и шумско земљиште у њеној својини док се на државном нивоу не утврди која све државна имовина, односно јавна добра и природна богатства представљају имовину БиХ, а која имовину ентитета. Имајући у виду структуру самог Закона о шумама, Уставни суд запажа да се у случају укидања свих оспорених одредаба Закона за које је утврдио да нису у складу с Уставом БиХ по закону не би могло поступати, што би имало за посљедицу да се о наведеним природним добрима не би могло бринути. Стога, цијенећи значај закона и питања која регулише, Уставни суд је закључио да је потребно Народној скупштини оставити рок за усаглашавање оспорених одредаба закона с Уставом БиХ у којем ће Народна скупштина отклонити утврђене повреде Устава БиХ на начин који сама одабере.

44. Имајући у виду наведено, Уставни суд закључује да оспорене одредбе Закона о шумама нису у складу са чл. I/1, III/3б) и IV/4е) Устава Босне и Херцеговине зато што се питања која се односе на утврђивање својинског статуса државне имовине, као и надлежност у вези с тим између државних и ентитетских органа требају регулисати законом који ће бити донесен на државном нивоу јер су та питања, према наведеним одредбама Устава БиХ, у искључивој надлежности државе БиХ.

Остали наводи

45. Будући да је утврдио да оспорене одредбе Закона о шумама нису у складу са чл. I/1, III/3б) и IV/4е) Устава Босне и Херцеговине, Уставни суд сматра да није неопходно да посебно разматра остале наводе подносилаца захтјева да су прекршене одредбе члана I/2 и члана 2 Анекса II Устава БиХ.

46. На крају, Уставни суд поново наглашава да питање државне имовине није ријешено још од дана ступања на снагу Устава БиХ, тј. од 14. децембра 1995. године. Стога, постоји

истинска нужност, а и позитивна обавеза да БиХ то питање ријеши што је прије могуће (*op. cit.* У I/II, тачка 84).

VII. Закључак


47. Уставни суд закључује да оспорене одредбе Закона о шумама нису у складу са чл. I/1, III/3б) и IV/4е) Устава Босне и Херцеговине зато што се питања која се односе на утврђивање својинског статуса државне имовине, као и надлежност у вези с тим између државних и ентитетских органа требају регулисати законом који ће бити донесен на државном нивоу јер су та питања, према наведеним одредбама Устава БиХ, у искључивој надлежности државе БиХ.

48. На основу члана 59 ст. (1) и (2) и члана 61 став (4) Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

49. С обзиром на одлуку Уставног суда у овом предмету, није неопходно посебно разматрати приједлог подносилаца захтјева за доношење привремене мјере.

50. У смислу члана 43 Правила Уставног суда, анекс ове одлуке чини издвојено мишљење судије Златка М. Кнежевића супротно одлуци, а потпредсједник Миодраг Симовић је дао изјаву о неслагању с одлуком већине.

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

Предсједник
Уставног суда Босне и Херцеговине

Мато Тадић

**Издвојено мишљење судије Златка М. Кнежевића супротно донесеној одлуци у
предмету број У 4/21**

Ад I

Уставни суд Босне и Херцеговине је на пленарној сједници донио одлуку у предмету број У 4/21 којом је прогласио неуставним одредбе Закона о шумама Републике Српске (како је наведено у диспозитиву одлуке).

У суштини, Уставни суд је прогласио неуставним све одредбе којима се Република Српска титулира као власник (у својини) шума и шумског земљишта у Републици Српској, а оставио је на снази одредбе којима власници (у својини) шума и шумског земљишта могу бити правна и физичка лица.

Нажалост, уз поштовање ставова осталих колегиница и колега, нисам се могао сложити с њиховим већинским ставом због сљедећих разлога.

Ад II

Из разлога цјелисходности, у овом издвојеном мишљењу нећу понављати своје од раније познате ставове о одредбама Устава Босне и Херцеговине; регулисању надлежности између државе и ентитета; уставној аутономности ентитета када је ријеч о регулисању имовинских односа; праву и обавези и државног и ентитетског нивоа да се придржавају подјеле надлежности; потврди у више одлука Уставног суда Босне и Херцеговине о уставној усклађености Устава Републике Српске с одредбама Устава Босне и Херцеговине; о потреби да Уставни суд **тумачи, а не креира** одредбе Устава Босне и Херцеговине; о нужности да се Уставни суд дистанцира од доктрине конституционализма када је супротна изричитим уставним одредбама; о наглашавању да је Уставни суд **уставни коректив, а не уставни креатор**.

Свакако да је моје издвојено мишљење у предмету број У 1/11, а већина се у овој одлуци наслања на већинско мишљење из тог предмета, довољно да укаже на тенденције које су ми неприхватљиве у задатку тумачења Устава, па се може сматрати да овај општи, уводни дио из предмета број У 1/11 (мог издвојеног мишљења) чини саставни елемент издвојеног мишљења у предмету број У 4/21. Стога га нећу понављати, али га наглашавам.

Ад III

Међутим, већинска одлука у овом предмету иде много даље од ставова из предмета број У 1/11, па морам нагласити кључне разлоге за неприхватање донесене одлуке.

Наиме, уз сву опасност поједностављивања, али у намјери да у овом тексту не преносим комплетно образложење одлуке (које је на располагању), за мене се одлука већине своди на три спорна питања (поред већ наведених општих ставова у Ад II).

То су:

- **поистовјеђивање јавног добра и државне имовине;**
- питање **озбиљног нарушавања уставног система Босне и Херцеговине** у смислу толерисања, па чак и наглашавања различитих законских рјешења о истом питању (шумама), све до прихватања **дискриминаторног статуса** једне уставне категорије (Републике Српске у односу на други ентитет и Дистрикт Брчко Босне и Херцеговине), што је ноторно у супротности с уставним начелом **владавине права;**
- већински став којим се Уставни суд поставља као **надређени** Парламенту Босне и Херцеговине јер је из категорије негативног законодавца (што наш Устав прописује као надлежност Уставног суда) прекорачио у категорију позитивног законодавца **прије доношења закона**. Да појасним, надлежност Уставног суда је да у односу на **донесене законе** цијени да ли је поједина одредба или цијели закон у складу с Уставом, а не да у ситуацији када закон **није донесен** налаже Парламенту шта мора бити у закону или шта не смије бити у закону (како је у конкретном случају).

Ад IIIа

Када је ријеч о поистовјеђивању јавног добра и државне имовине, нејасно је чиме се у одлуци и образложењу одлуке водила већина када је тако одлучила. Наиме, јавна добра још од француске правне школе која их је увела у право представљају посебне категорије које се сматрају општим добром, која државна организација у најширем смислу ријечи може ограничити у коришћењу, располагању или у нашим терминима газдовању, али која могу имати **власника** ако испуњавају услове које је још римско право увело, а до дан-данас служи као основа својинског права. Наравно да постоје јавна добра на којима ни у којем случају не може постојати својина, као на примјер ваздух, али се на изведеници (простирању радио и телевизијских таласа и телекомуникационог нискофреквентног система) може уредити газдовање све до својине. О томе, без посебног осврта, говоре закони о телекомуникацијама, националним фреквенцијама, те међународни споразуми о међусобном коришћењу или ограничењима.

Међутим, јавно добро нигдје није поистовјеђено са само једном категоријом имовине – у конкретном случају државном имовином. Ако се у неким другим одлукама могло тврдити, мада уз врло натегнута тумачења, да је државна својина оно што је споразумима о сукцесији

с осталим чланицама бивше савезне државе, а било је титулирано као имовина савезне државе или њених институција, припало Босни и Херцеговини као сукцесору или да је дио те имовине одлукама Уставом предвиђеног органа (Предсједништва Босне и Херцеговине у дијелу војне имовине стечене сукцесијом од бивше савезне војске), овдје не постоји ни тај натегнути аргумент. Позивање на посредни утицај закона које је донио ОНР је лош аргумент јер би се могло ући у расправу уставности таквих закона и шта значи „обавезујуће одлуке и мјере“ у уставном поретку Босне и Херцеговине. Још је слабије снаге аргумент којим се позива на одлуке донесене у ратном стању 1993. године јер је у сукобу с изричитом уставном одредбом шта је с прописима донесеним у ратном периоду, а који су у супротности с новом уставном организацијом (*модификованом овим Уставом*), тако да би се чак могло рећи да је, у суштини, контрааргумент. Парадокс ове одлуке је у томе што су у образложењу параграфи супротстављени један другом па је нејасно шта је коначно образложење.

Већ сам навео да сада нећу детаљно образлагати уставну диобу власти и надлежности, али не могу не примјетити да се у овој одлуци ради о *аутоплагирању*, гдје се на основу раније донесене одлуке заснива нова одлука, а да ни једна ни друга немају не само чврсто већ уопште уставно упориште јер не постоји уставна одредба која даје за право таквом одлучењу.

Кад погледамо диспозитив одлуке долазимо до парадоксалног закључка да уставна категорија (ентитет Република Српска) не може бити титулар једне непокретности (шума и шумског земљишта), а сви други могу. Могу правна лица, могу физичка лица, а произлази да може и Босна и Херцеговина, али само Република Српска не може. Ради се о сувише озбиљном питању да бих себи допустио банализовање овог става, али ми се намеће питање *А шта ако неко правно или физичко лице поклони шуме (шуму као катастарску јединицу) Републици Српској? Како ће се то књижити у катастру? Да ли смију уопште да књиже у корист Републике Српске, односно да ли нотари смију уопште да сачине такав уговор? И да идемо даље можемо закључити да је овај облик **нове национализације** с ентитетског нивоа на државни ниво дискриминаторан јер нема општи карактер, јер пак опстаје својина правних и физичких лица, а онда можемо рећи и да правна лица која су у својини Републике Српске (јавна предузећа) могу бити власници шума и шумског земљишта!*

Ове напомене само говоре какво је све могуће тумачење једне несретне одлуке која је супротставила међусобно институте јавног добра и државне својине и слијепо се водила својим ставом.

АД ШБ

Када говорим о рушењу владавине права и дискриминаторном ставу, довољно је летимично поновити наводе из образложења према којим је Дистрикт Брчко БиХ власник шума и шумског земљишта на свом подручју, а највећи парадокс је федерални пропис о шумама и шумском земљишту у којем се, парафразирано, говори да су шуме и шумско земљиште државна имовина чији је власник Федерација БиХ! О кантоналним прописима из ове области немам намјеру да говорим јер се не ради о истим уставним категоријама.

Дакле, ми имамо не само неусклађене већ и супротстављене законске системе који, овај пут, нису због грешке законодавца, већ због реакције Уставног суда који тврдоглаво брани свој став да може да одлучује само на основу поднесеног захтјева за оцјену уставности, а прећуткује и не жели да види да једностраним одлучењем руши владавину права и уставну равнотежу једнакости уставних категорија (у овом случају ентитета). Поготово јер је уставно начело, изнад нормативног дијела, владавина права, а оваквим одлучењем се оно руши. Да је којим случајем Уставни суд својом одлуком одлучио једнако према свим уставним категоријама управо због заштите уставног начела владавине права, могло би се рећи да је **правично** негативна према свима у Босни и Херцеговини. Овако се, нажалост, сви ми у Уставном суду клижемо ка непризнавању наших одлука, дајемо за право тврдњама о неправедном поступању и шта већ не чини негативни одијум према Уставном суду.

И на то све, након одлуке којом проглашавамо Републику Српску **невласником**, намећемо обавезу Републици Српској да тиме газдује, брине се, штити, узгаја и шта све већ није предвиђено у обавезама из Закона о шумама и шумском земљишту. И та обавеза је трајног карактера док Парламент Босне и Херцеговине не донесе закон о државној имовини. Не рецимо закон о шумама Босне и Херцеговине (јер је очито и већини јасно да такво овлашћење не постоји у Уставу Босне и Херцеговине), што би било логично ако се већ овим путем тако дубоко загазило.

Понављам, највећи проблем у овој одлуци је међусобна супротстављеност ставова у образложењу, при чему је само јасно да по овом ставу већине, у ствари, не постоји јединствен, па чак ни заједнички уставни систем Босне и Херцеговине, већ парцијалан, зависан од поднесених захтјева или ставова овлашћених подносилаца захтјева.

АД Шв

И на крају, о тенденцијама изласка из уставне зоне негативног законодавца ка неуставној зони позитивног законодавца.

Уставни суд има врло јасне надлежности по Уставу. И с пуним правом инсистира да одлуке спроводе сви који су дужни да их спроводе, те да их сви поштују. То је суштина уставног

коректива, односно тумача Устава. Али то, такође, значи да Уставни суд, када је ријеч о оцјени уставности закона, **не смије** унапријед да наложи законодавцу како треба да гласи будући законски текст. То је ноторна премиса демократског друштва по којем се суверенитет налази у рукама народа, грађанина, бирача, а чију вољу представљају демократски изабрани представници.

Постоје уставни системи у којима Уставни суд има овлашћење да утврди претходно мишљење на достављени текст приједлога закона, опет од законодавног тијела одређене демократије. У теорији уставног права и то овлашћење је изузетно спорно тако да такви уставни системи имају механизме ограничења, па чак и одређене облике преговарања прије коначног става. Међутим, без обзира на дјелимичне искораке из класичног положаја негативног законодавца, нигдје у демократским системима не постоји овлашћење уставног суда да буде позитивни законодавац, односно да каже законодавцу како одређена законска норма или закон треба да гласи. Управо из суштинских демократских разлога законодавац доноси законе, а уставни коректив одлучује једном или више пута да ли је одређена норма у складу с уставом.

У конкретном случају, ова одлука прекорачује ту границу и налаже законодавцу шта не смије да буде у будућем закону. Дакле, законодавцу каже требате донијети закон о државној имовини, а у том закону не смијете предвидјети да власник шума и шумског земљишта буде на било који начин Република Српска (и неких других непокретности што проистиче из других одлука, али нису предмет ове анализе). Или каже представницима у законодавном тијелу из Републике Српске да могу донијети само закон којим Република Српска не може бити титулар својине на шумама и шумском земљишту (да се задржимо само на овом питању). Претпостављам да не морам да говорим о таквој могућности, а до тада – до врло, врло далеке будућности ако ће такав закон уопште постојати – у Босни и Херцеговини ће владати правни хаос, различита законска рјешења и све у корист нарушавања владавине права.

Да се, рецимо, рекло да су наведене одредбе закона у одлуци неуставне, али због непостојања закона на нивоу Босне и Херцеговине и сличних или истовјетних рјешења у друге двије уставне категорије Уставни суд их оставља на снази до доношења закона или због заштите владавине права, макар и неуставним нормама, законодавац би пред собом имао задатак да уједначи цијели законски систем у овој области и не би постојала неравнотежа унутар система. Оваквом одлуком нити је постигнут циљ оцјене уставности, нити је ојачана Босна и Херцеговина као уставни систем, нити је Уставни суд поступио као уставни коректив.

Већ, нажалост, све супротно.

Из ових, а и неких других разлога које сам детаљно износио на пленарној сједници, нисам могао да прихватим предложену одлуку и гласао сам против.