



NARODNE NOVINE

ŽUPANIJE POSAVSKE

Službeno glasilo

Godina 21

Broj

3

Orašje, 24. svibanj 2016. godine

ISSN 1840-0523

USTAVNI SUD FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine, odlučujući o zahtjevu Premijera Federacije Bosne i Hercegovine za utvrđivanje ustavnosti Zakona o šumama, na temelju članka IV.C.3.10.(2) b) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, na sjednici Suda održanoj dana 27.01.2016. godine, donio je

PRESUDU

Utvrđuje se da je Zakon o šumama („Narodne novine Posavskog kantona“, broj: 9/13) sukladan sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

Presudu objaviti u „Službenim novinama Federacije BiH“ i „Narodnim novinama Posavskog kantona“.

Obrazloženje

1. Podnositelj zahtjeva i predmet zahtjeva

Premijer Vlade Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva), temeljem članka IV.C.10.2. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, kao ovlašten predlagatelj, dana 12.02.2015. godine, podnio je Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud Federacije) zahtjev za ocjenu usuglašenosti Zakona o šumama (u daljnjem tekstu: osporeni Zakon), kojeg je donijela Skupština Posavskog kantona, sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

Podnositelj zahtjeva je ovlašten za pokretanje postupka na temelju članka IV.C.3.10. (2). b) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, a prema Obavijesti broj: 01-02-1045/15 od 30.09.2015. godine, u cijelosti ostao pri zahtjevu.

2. Stranke u postupku

Stranke u postupku, u ovom ustavnosudskom predmetu, suglasno članku 39. stavak 1. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj: 6/95 i 37/03) su: Premijer Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, kao ovlašten podnositelj zahtjeva i Skupština Posavskog kantona, kao donositelj osporenog Zakona.

3. Bitni navodi zahtjeva

Podnositelj zahtjeva navodi da je Skupština Posavskog kantona, na sjednici održanoj dana 12.11.2013. godine, donijela osporeni Zakon. Kao predmet zakona propisano je: očuvanje i zaštita šuma i šumskog zemljišta, ekonomske funkcije, planiranje u šumarstvu, upravljanje šumama i šumskom zemljištem, ekonomske funkcije, financiranje biološke obnove šuma, te nadzor nad primjenom ovog zakona, kaznene odredbe i druga pitanja od značaja za šume i šumsko zemljište.

Međutim, prilikom donošenja osporenog Zakona nije se vodilo računa o odredbama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Kao primjer, navodi se članak III.2. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, kojim su propisane zajedničke ovlasti federalne vlasti i kantona, koje se prema potrebama mogu ispunjavati zajednički ili zasebno, ili od strane kantona koordinirano od federalne vlasti, o čemu se kantoni i federalna vlast međusobno dogovaraju na trajnoj osnovi u pogledu svojih ovlasti. Posavski kanton, ne samo da nije ni pokušao da postigne dogovor sa federalnom vlašću, oko zajedničkih nadležnosti, kao što je „zaštita čovjekove okoline i korištenje prirodnih bogatstava“ (članak III.2.c) i h) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine), nego je osporenim Zakonom regulirao i pitanja, koja su u isključivoj nadležnosti Federacije, što je u suprotnosti

sa člankom III.1.b Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, kojim je propisano da: „U isključivoj su nadležnosti Federacije: utvrđivanje ekonomske politike, uključujući planiranje i obnovu, te politiku korištenja zemljišta na federalnoim nivou“. Dokaz za ovu tvrdnju su čl. 4. do 6. osporenog Zakona, kojim se propisuje planiranje na šumi i šumskom zemljištu kroz donošenje šumskoprivrednih osnova na osnovu kojih se vrši upravljanje šumom i šumskim zemljištem, te čl. 39. do 43. osporenog Zakona, kojim se propisuje izdvajanja šuma iz kompleksa državnih šuma, promjena namjene šumskog zemljišta, gradnja u šumi, zakup šumskog zemljišta i uspostava prava služnosti na državnom šumskom zemljištu. Stoga, nesporno je da prilikom donošenja osporenog Zakona, od strane Posavskog kantona nije provedena procedura propisana člankom III.3.(2) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, koja se odnosi na „međusobno dogovaranje na trajnoj osnovi u pogledu zajedničkih oblasti“ kantona i federalne vlasti, a niti je Posavski kanton kontaktirao federalnu vlast prilikom donošenja osporenog Zakona, niti je dobio bilo kakvu suglasnost, koja se tiče uređivanja zajedničkih nadležnosti, a koje su predmetom reguliranja osporenog Zakona. Također, navodi da se odredbom članka 61. osporenog Zakona povrjeđuje odredba članka IV.C.3.12.b) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

Osporeni Zakon je u suprotnosti i sa Ustavom Posavskog kantona, koji u članku 16. propisuje, da ovlasti iz članka III.2. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine mogu biti ostvarene zajednički ili odvojeno ili od strane Kantona uz koordinaciju sa federalnom vlašću, sukladno odredbama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Predlaže, da Ustavni sud Federacije, nakon provedene javne rasprave utvrdi da osporeni Zakon nije sukladan sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

4. Bitni navodi odgovora na zahtjev

Ustavni sud Federacije, suglasno članku 16. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije, dana 04.03.2015. godine, zatražio je od Skupštine Posavskog kantona, da u roku od 20 dana od dana prijema podneska, dostave odgovor na navode zahtjeva.

Skupština Posavskog kantona je aktom, broj: 01-49-6/15-20-III od 25.03.2015. godine, Ustavnom sudu Federacije dostavila odgovor na zahtjev. U zahtjevu se, između ostaloga navodi, da je Skupština Posavskog kantona, provela postupak i dana 12.11.2013. godine, donijela osporeni Zakon, koji je objavljen u „Narodnim novinama Posavskog kantona“, broj: 9/13. U postupku donošenja

osporenog Zakona tražena je suglasnost federalnih vlasti, ali im na zahtjev nije odgovoreno. Temelj za donošenje osporenog Zakona temelje na odredbama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i Ustava Posavskog kantona (članak 26 e). Razlog za donošenje osporenog Zakona je nedonošenje federalnog zakona o šumama, obzirom da je prestala primjena federalnog zakona i uredbe, nakon odluka Ustavnog suda Federacije, broj U- 26/08 od 14.04.2009. godine, i U-28/10 od 23.03.2011. godine. Prilikom donošenja osporenog Zakona iskorištene su ustavne ovlasti kantona, sadržane u članku III.2. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, po kojima kanton može odvojeno regulirati predmetno područje, čime se ne onemogućava Federaciji da koristi svoje ovlasti reguliranja odnosa u ovom području. Osporeni Zakon je privremeno rješenje radi pravne sigurnosti u ovom području, sa ograničenim vremenskim važenjem, do donošenja federalnog zakona iz ove oblasti. Navode da su i drugi kantoni u Federaciji donijeli zakone o šumama, sa sličnim zakonskim rješenjima. Pretpostavljaju da su podneseni zahtjevi za ocjenu ustavnosti i drugih kantonalnih zakona o šumama, pa predlažu spajanje postupaka. Predlažu Ustavnom sudu Federacije da, na sjednici bez javne rasprave, donese presudu, kojom se zahtjev Premijera Vlade Federacije odbija kao neutemeljen, odnosno da se utvrdi da je osporeni Zakon sukladan sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

5. Sjednica Ustavnog suda Federacije bez javne rasprave

Obzirom da u ovome predmetu nema činjenično spornih pitanja koje bi trebalo razjasiti u kontradiktornom postupku na javnoj raspravi, Ustavni sud Federacije je u ovome predmetu stava da se isti može riješiti na sjednici suda bez javne rasprave. Pritom je imao u vidu i da je dana 04.11.2015. godine, u predmetu broj: U-5/15, a po suštinski na istovjetnom, činjenično i pravno utemeljenom zahtjevu za utvrđivanje usuglašenosti Zakona o šumama („Službene novine Tuzlanskog kantona“, br. 9/12 i 17/13) održao javnu raspravu i donio ustavnosudsku odluku, a činjenice utvrđene tom prilikom su relevantne i za rješavanje ovog ustavnosudskog predmeta.

6. Relevantno pravo

A. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine

Članak III.1.b)

U isključivoj su nadležnosti Federacije:

- b) utvrđivanje ekonomske politike, uključujući planiranje i obnovu, te politiku korištenja zemljišta na federalnom nivou,

Članak III.2.c) i h)

Federalna vlast i kantoni nadležni su za:

- c) politiku zaštite čovjekove okoline;
h) korištenje prirodnih bogatstava

Članak III.3.

- 1) Sukladno s potrebama, nadležnosti iz članka III.2. mogu biti ostvarene zajednički ili odvojeno, ili od strane kantona koordinirano od federalne vlasti.
- 2) U pogledu ovih nadležnosti kantoni i federalna vlast dogovaraju se na trajnoj osnovi.
- 3) U vršenju ovih nadležnosti, kada se radi o zakonima i drugim propisima koji su obvezujući na području cijele Federacije, sukladno s ovim ustavom i odlukama Parlamenta Federacije, federalna vlast će postupiti uzimajući u obzir kantonalne nadležnosti, različite situacije u pojedinim kantonima i potrebu za fleksibilnošću u provođenju. Federalna vlast ima pravo utvrđivati politiku i donositi zakone koji se tiču svake od ovih nadležnosti.
- 4) U vršenju ovih nadležnosti, sukladno s ovim ustavom, i svojim kantonalnim ustavom, kantoni će se obraćati međukantonalnom savjetu za koordinaciju rješavanja međukantonalnih pitanja i za dosljedno rješavanje pitanja koja se tiču interesa van njihovih kantonalnih granica, te provodit će odluke, učestvovati u odlučivanju, i, kad je potrebno, predlagati odluke u zakonodavnim tijelima. Kantoni imaju pravo utvrđivati politiku i provoditi zakone koji se tiču svake od ovih nadležnosti.

Članak IV.C. 3.10. (2) b)

Ustavni sud:

- b) na zahtjev Premijera, kantona ili jedne trećine zastupnika u zakonodavnom tijelu kantona, utvrdiće da li su ustav kantona ili amandman na ustav, predloženi zakon ili zakon koga je usvojilo to zakonodavno tijelo, sukladni sa ovim ustavom ;

Članak IV. C. 3. 12.

Odluke Ustavnog suda su konačne i obvezujuće, posebice kada:

- b) Sud utvrdi da zakon, usvojeni ili predloženi zakon ili drugi propis Federacije ili bilo kog kantona, grada ili bilo koje općine nije sukladan s ovim ustavom. Taj ili drugi propis neće se primjenjivati, odnosno stupiti na snagu, osim ukoliko se izmijeni na način koji propiše Sud ili ukoliko Sud ne utvrdi prijelazna rješenja, koja ne mogu biti na snazi duže od šest mjeseci.

- B. Zakon o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 6/95 i 37 /03)

Članak 40. stavak 1.

Usvojeni ili predloženi zakon ili drugi propis organa federalne, kantonalne ili općinske vlasti za koje Ustavni sud utvrdi da nije sukladan sa Ustavom neće se primjenjivati od dana objavljivanja presude Ustavnog suda u „ Službenim novinama Federacije BiH“, odnosno predloženi zakon ili drugi propis neće stupiti na snagu.

C. Ustav Posavskog kantona

Članak 16.

„Ovlasti iz članka III.2. Ustava Federacije mogu biti ostvarene zajednički ili odvojeno, ili od strane kantona ili uz koordinaciju sa federalnom vlašću, sukladno odredbama Ustava Federacije i zakona“.

6. Sudska praksa Ustavnog suda Federacije

Presuda broj: U-26/08 od 14.04.2009. godine („Službene novine Federacije BiH“, br. 36/09 i 16/11), U-28/10, od 23.03.2011. godine („Službene novine Federacije BiH“, br. 34/11) i U-5/15 od 04.11.2015. godine („Službene novine Federacije BiH“, broj: 18/16).

7. Činjenično stanje i stav Ustavnog suda Federacije

Kako se zahtjev suštinski pretežnim dijelom oslanja na osporavanje načina ostvarivanja zajedničke nadležnosti u oblasti korištenja prirodnih bogatstava između federalne vlasti i ovdje konkretno Posavskog kantona, to je bilo potrebno utvrditi određene činjenice u pogledu načina ostvarivanja ovih nadležnosti u Federaciji Bosne i Hercegovine generalno, ali i u konkretnoj oblasti. Na temelju navoda obje strane u ovom postupku, te obavještenja

Zastupničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine broj: 01/c-11-1366/15 od 03.11.2015. godine i Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine broj: 02-02-1366/15 od 13.10.2015. godine koji su pribavljeni u tijeku priprema za javnu raspravu u predmetu broj: U-5/15, nesporno je potvrđeno da nije pokrenuta procedura za uspostavljanje trajnog dogovora za vršenje ovlaštenja iz članka III.2. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, niti je ova oblast zakonodavno normirana na način da je uspostavljen dogovor o načinu njenog ostvarenja, kako to propisuje članak III.3.(2) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Pritom podnositelj zahtjeva navodi da Skupština kantona nije to pitanje ni inicirala niti tražila suglasnost federalnog nivoa, posredno stavljajući do znanja da su stava da inicijativu treba da pokrenu kantoni ili kanton, a da nije dato nikakvo pravno obrazloženje u tom pravcu. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine ne propisuje, u okviru relevantnih odredbi, takvu suglasnost kao nužni element za ostvarivanje „zajedničke“ nadležnosti. Naprotiv, relevantne odredbe upućuju na dogovaranje kao instrument kojim bi se oblasti iz ove nadležnosti uredile na ustavan način.

Općepoznata je činjenica da trajni dogovor između federalne i kantonalne vlasti, koji je ustavni imperativ za ustavno reguliranje nadležnosti Federacije i kantona nije nikada uspostavljen, niti ima podataka da je u generalnoj ili barem po pojedinim oblastima, kao takav, uspostavljen između Federacije i svih kantona, kako to nalaže citirana odredba, niti je izvršena podjela o načinu ostvarivanja istih nadležnosti, kako je propisano naprijed citiranim člankom Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Praktično, u ovom predmetu podnositelj zahtjeva po prvi put problematizira ustavni temelj za donošenje određenog propisa u najvećem dijelu zbog načina izvršavanja nadležnosti koje su ustavno dodijeljene i Federaciji Bosne i Hercegovine i kantonima iz razloga ne traženja suglasnosti, odnosno nepostojanja dogovora između federalne i kantonalnih vlasti. Logično bi pritom bilo da upravo federalni nivo vlasti inicira sa svim kantonima u Federaciji Bosne i Hercegovine uspostavljanje tog ustavnog mehanizma, propisanog upravo da bi se ustavno preciznije razgraničile oblasti koje je potrebno („sukladno sa potrebama“) zakonodavno urediti zajednički, odvojeno ili pak od strane kantona koordinirano putem federalne vlasti, kako je i propisano Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

Stoga je Ustavni sud Federacije, imajući u vidu da je osporeni Zakon temporalnog karaktera (do stupanja na snagu federalnog zakona, a najduže pet

godina od dana donošenja) imao zadatak utvrditi šta u stvari predstavlja ustavna sintagma „sukladno sa potrebama“, imajući u vidu da kantoni imaju pravo utvrđivati politiku i provoditi zakone koji se tiču svake od ovih nadležnosti. Konkretno, da li je Skupština kantona imala „potrebu“ da ovu oblast iz „zajedničke“ nadležnosti uredi samostalno. Pritom su bitne dvije činjenice:

Prvo, nesporno je među stranama u postupku, a utvrđeno i iz naprijed navedenih presuda ovog Suda, da je oblast šuma i šumskog bogatstva zakonski neuređena još od 2009. godine. Presudom ovog Suda broj U-26/08 od 14.04.2009. godine je utvrđeno da Zakon o šumama na federalnom nivou povrjeđuje pravo na lokalnu samoupravu, a kako Parlament Federacije Bosne i Hercegovine u ostavljenom roku nije postupio po nalogu iz presude, to se isti zakon prestao primjenjivati sa 27.11.2009. godine. Nadalje, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine je donijela Uredbu o šumama „Službene novine Federacije BiH“, br.: 83/09, 26/010, 33/10 i 38/10) kojom je preuzela funkcije zakonodavne vlasti i samostalno uredila ovu oblast, što je bio temelj za donošenje Presude Ustavnog suda Federacije, broj: U-28/10 od 23.03.2011. godine, kojom je osporena uredba ocijenjena na način da povrjeđuje pravo Općine Konjic na lokalnu samoupravu i dat ponovo rok od šest mjeseci da Parlament Federacije Bosne i Hercegovine zakonski uredi ovu oblast. Utvrđeno je da Parlament Federacije Bosne i Hercegovine nije postupio po citiranim presudama.

Drugo, evidentno je da je zakonska neuređenost ove oblasti proizvela i proizvodila bi velike štetne posljedice po šume i šumsko bogatstvo, kao jedan od najznačajnijih resursa u Federaciji Bosne i Hercegovine. U prilog tome je i činjenica da je većina kantona posegnula za donošenjem zakona u ovoj oblasti. Nije bez značaja i činjenica da je Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, kada je pred ovim Sudom opravdavala donošenje Uredbe o šumama upravo na način da se, a što proizilazi iz obrazloženja Presude ovog Suda, broj: U-28/10 od 23.03.2011. godine, pozivala na nemogućnost da se donese zakon i da je donijela citiranu uredbu imajući u vidu činjenicu o neizmjenim posljedicama koje bi nastale zbog nepostojanja materijalnog propisa iz ove oblasti. Gotovo istovjetno, ali u ovom predmetu zakonodavna vlast, donositelj osporenog Zakona u Posavskom kantonu objašnjava potrebu da samostalno uredi ovu materiju, jer nivo Federacije Bosne i Hercegovine to nije učinio duži niz godina. Nesporna je činjenica da, primjera radi, nepostojanje materijalnog propisa i u praksi i teoretski omogućava

nekontroliranu sječu i korištenje ovog prirodnog bogatstva.

Ustavni sud Federacije je zaključio da je u konkretnom slučaju postojala potreba, odnosno da je donositelj osporenog Zakona nužno morao intervenirati na način da, do donošenja propisa na federalnom nivou, potpuno samostalno i u cijelosti zakonski regulira ovu oblast, imajući u vidu ustavom propisani način ostvarivanja funkcija federalne i kantonalnih vlasti u oblasti korištenja prirodnih bogastava i ekološke zaštite. Stoga je Skupština kantona imala ustavno ovlaštenje za donošenje osporenog Zakona i isti je u suglasnosti sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

Podnositelj zahtjeva je osporio način donošenja zakona i, kako je navedeno na javnoj raspravi u predmetu broj: U-5/15, sa stanovišta posrednog uplitanja u isključive nadležnosti Federacije Bosne i Hercegovine. Ustavni sud Federacije smatra da osporeni Zakon u cijelosti regulira šumsko upravljanje i gazdovanje sa aspekta korištenja prirodnih bogstava, te da nije niti posredno niti neposredno povrijedio nadležnost Federacije Bosne i Hercegovine u oblasti ekonomske, odnosno fiskalne politike. Potpuno zakonsko reguliranje je bilo nužno, a federalni nivo, ukoliko jeste zainteresiran za reguliranje ove oblasti i zbog ubiranja određenih naknada i pristojbi, imao je, počev od 2009. godine, a ima takvu mogućnost i danas, da zakonski uredi na ustavan način ovu oblast, poštujući u cijelosti ustavnu odredbu o načinu ostvarivanja „zajedničkih“ nadležnosti.

Ustavni sud Federacije je stava da u odnosu na odredbu članka 61. osporenog Zakona koju je podnositelj zahtjeva osporavao sa stanovišta ustavom

propisanih pravnih posljedica ustavnosudskih odluka, nije nužno intervenirati u izreci. Naime, navedena odredba se odnosi na način primjene propisa, od kojih je Uredba o šumama, prema naprijed citiranoj odluci ovog Suda mogla da se primjenjuje šest mjeseci od dana objavljivanja presude ovog Suda (Presuda broj: U-28/10 od 23.03.2011. godine je objavljena u „Službenim novinama Federacije BiH“, broj: 34/11 od 06.06.2011. godine). Protekom tog roka ista se ne može primjenjivati. O navedenoj činjenici će, naravno, voditi računa organi koji u pojedinačnim slučajevima rješavaju sporove proizašle iz ove oblasti. Zbog toga, a kako je Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine i drugim relevantnim propisima propisano dejstvo odluka ovog Suda, odnosno pravna „sudbina“ propisa o kojima je ovaj Sud odlučivao, nije nužno da se ustavnosudskom odlukom ponovno intervenira u tom pravcu.

Ovu presudu Ustavni sud Federacije donio jednoglasno u sastavu: Domin Malbašić, predsjednik Suda, Mirjana Čučković, dr. sc. iur. Šahbaz Džihanović, Aleksandra Martinović, dr. sc. Kata Senjak i Mladen Srđić, suci Suda.

Bosna i Hercegovina
Federacija Bosne i Hercegovine
USTAVNI SUD FEDERACIJE
BOSNE I HERCEGOVINE
Broj: U-11/15
Sarajevo, 27.01.2016. godine

Predsjednik Ustavnog suda
Federacija Bosne i Hercegovine
Domin Malbašić, v.r.