

## USTAVNI SUD FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine odlučujući o zahtjevima načelnika Općine Konjic i Saveza općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine, za zaštitu prava na lokalnu samoupravu, u svezi sa Zakonom o šumama, na temelju članka IV.C.10 (3) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, u svezi s Amandmanom XCVI na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, nakon provedene javne rasprave, na sjednici održanoj 14. travnja 2009. godine, donio je

### PRESUDU

1. Utvrđuje se da je Zakonom o šumama ("Službene novine Federacije BiH", broj 20/02, 29/03 i 37/04) povrijeđeno pravo općina na lokalnu samoupravu.
2. Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine daje se mogućnost, kao prijelazno rješenje, da u konzultaciji sa Savezom općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine usuglasi Zakon iz točke 1. ove presude s Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi i Zakonom o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, a u roku od šest mjeseci od dana objavljivanja ove presude u "Službenim novinama Federacije BiH", do kada se ovaj zakon može primjenjivati.
3. Presudu objaviti u "Službenim novinama Federacije BiH" i "Službenom glasniku Općine Konjic".

### Obrazloženje

Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud Federacije), obratili su se, odvojenim zahtjevima, načelnik Općine Konjic 9. prosinca 2008. godine, te Savez općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine 16. ožujka 2009. godine (u daljnjem tekstu: podnositelji zahtjeva), i zatražili zaštitu prava na lokalnu samoupravu, a u svezi Zakona o šumama (u daljnjem tekstu: osporeni Zakon).

Zahtjevi su evidentirani pod poslovnim brojem Ustavnog suda Federacije U-26/08 i broj U-7/09.

Ustavni sud Federacije, temeljem članka 38. stavak 1. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj 6/95 i 37/03), na sjednici bez javne rasprave, 24. ožujka 2009. godine, odlučio je da se postupci u predmetima ovog suda broj U-26/08 i broj U-7/09 spoje, te da se vodi jedinstven postupak pod brojem U-26/08.

Podnositelji zahtjeva u zahtjevu, kao i na javnoj raspravi, obrazložili su da su za jedinice lokalne samouprave, šuma i šumsko zemljište, kao prirodni resursi, od izuzetnog značaja, što opravdava interes jedinica lokalne samouprave za Zakon o šumama. Pozivom na pravo lokalne samouprave da u granicama zakona, reguliraju i upravljaju određenim javnim poslovima, temeljem vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva, sukladno Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi i odredbama Zakona o osnovama lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, podnositelji zahtjeva istaknuli su tvrdnju da šumama i šumskim zemljištem, upravljaju i gospodare druge pravne osobe i institucije, dok su jedinice lokalne samouprave potpuno isključene iz postupka odlučivanja o ovom resursu. Jedinicama lokalne samouprave nije dana mogućnost da učestvuju ili na bilo koji način utječu na utvrđivanje politike upravljanja šumama i šumskim zemljištem kao prirodnim resursima. Podnositelji zahtjeva posebice su naglasili da je osporeni Zakon donijet bez bilo kakvih konzultacija s jedinicama lokalne samouprave, kao i da nije izvršeno usklađivanje osporenog Zakona sa Zakonom o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Po tvrdnji podnositelja zahtjeva, osporeni Zakon je u suprotnosti sa Zakonom o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Načelnik Općine Konjic u konačnom opredjeljenju predložio je da Ustavni sud Federacije utvrdi "da je Zakonom o šumama povrijeđeno pravo Općine Konjic na lokalnu

samoupravu". Posebice je apostrofirao članak 49. stavak 3. osporenog Zakona.

Savez općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine predložio je da Ustavni sud Federacije, nakon provedenog postupka utvrdi "da je odredbama čl. 17., 18., 38., 39., 40., 41., 44., 45., 48., 49., 60., 61. i 62. osporenog Zakona povrijeđeno pravo općina u Federaciji Bosne i Hercegovine na lokalnu samoupravu, te da navedene odredbe prestaju da važe danom objavljivanja presude u "Službenim novinama Federacije BiH". Zatraženo je da Ustavni sud Federacije, kao prijelazno rješenje, da mogućnost Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine, da u roku od šest mjeseci od dana objavljivanja presude u "Službenim novinama Federacije BiH" navedene odredbe osporenog Zakona usuglasi s Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi, Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine i Zakonom o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Sukladno članku 16. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine, Ustavni sud Federacije pozvao je protivne strane u postupku da se izjasne o navodima podnositelja zahtjeva.

Do održavanja javne rasprave nije dostavljen odgovor ni od jednog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine.

Opunomoćenik Zastupničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, na javnoj raspravi osporio je postavljene zahtjeve u cijelosti. Podsjetio je da su šume i šumsko zemljište državna svojina kojom, temeljem Ustava i Zakona upravlja Federacija Bosne i Hercegovine, na način utvrđen Zakonom. Dakle, šume i šumsko zemljište nisu pitanja od lokalnog značaja i kao takva isključena su iz vlastite nadležnosti lokalne samouprave. Opunomoćenik Zastupničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, istakao je da Parlament Federacije Bosne i Hercegovine ima izuzetno razumijevanje za iskazani interes lokalne zajednice za rješavanje pitanja iz ove domene, te da je spreman da razmatra svaku inicijativu, prezentiranu na način utvrđen Zakonom, koju uputi lokalna samouprava, kao prijedlog za adekvatno rješavanje ove problematike.

Nakon održane javne rasprave, Ustavni sud Federacije, krećući se u okviru postavljenih zahtjeva odlučio je kao u izreci presude iz sljedećih razloga:

Ustavni sud Federacije je utvrdio da osporeni Zakon može direktno utjecati na niz pitanja od interesa za lokalnu samoupravu, a posebice na utvrđivanje politike upravljanja prirodnim resursima jedinice lokalne samouprave i raspodjele sredstava ostvarenih na temelju njihovog korištenja. To se posebice može manifestirati u odnosu na planove razvoja jedinica lokalne samouprave i ostvarivanja uvjeta za privredni razvoj i zapošljavanje, te utvrđivanje i provođenje politike uređenja prostora i zaštite čovjekove okoline, vodozaštite i korištenja prirodnih resursa.

Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, sukladno članku VII.3., propisano je da međunarodni ugovori i drugi sporazumi koji su na snazi u Bosni i Hercegovini i Federaciji Bosne i Hercegovine, te opća pravila međunarodnog prava, čine dio zakonodavstva Federacije Bosne i Hercegovine. Europska povelja o lokalnoj samoupravi, kao akt međunarodnog prava, ratificirana je u Bosni i Hercegovini 1994. godine.

U vrijeme donošenja osporenog Zakona, Europska povelja o lokalnoj samoupravi bila je obvezujući akt u Federaciji Bosne i Hercegovine. Člankom 4. točka 6. Europske povelje o lokalnoj samoupravi propisano je "da će lokalne vlasti biti konzultirane u najvećoj mogućoj mjeri, pravovremeno i na odgovarajući način, u procesu planiranja i donošenja odluka o svim stvarima koje ih se direktno tiču".

Ustavni sud Federacije, na temelju provedenog postupka utvrdio je da jedinice lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine u vrijeme donošenja osporenog Zakona nisu pravovremeno i na odgovarajući način konzultirane.

Člankom 58. stavak 2. Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj 49/06), propisano je da "Federacija Bosne i Hercegovine i kantoni su dužni uskladiti svoje zakone s ovim

zakonom i izvršiti prijenos poslova i nadležnosti kao i odgovornosti dodijeljenih jedinica lokalne samouprave ovim zakonom, u roku od šest mjeseci od dana njegovog stupanja na snagu". Ustavni sud Federacije je utvrdio da ova zakonska obveza u odnosu na osporeni Zakon nije realizirana.

Sukladno članku IV.C.12.b) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i članku 37. stavak 5. Poslovnika Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj 39/04), kao prijelazno rješenje, Ustavni sud Federacije, dao je mogućnost Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine, da u roku od šest mjeseci od dana objavljivanja ove presude u "Službenim novinama Federacije BiH", usuglasi odredbe Zakona o šumama s Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi i Zakonom o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, tako što će osporeni Zakon usuglasiti s člankom 58. stavak 2. Zakona o lokalnoj samoupravi u Federaciji Bosne i Hercegovine, na način da će izvršiti prijenos poslova i nadležnosti kao i odgovornosti dodijeljenih ovim zakonom jedinicama lokalne samouprave. U realiziranju ove obveze, sukladno članku 4. točka 6. Europske povelje o lokalnoj samoupravi i članku 56. st. 1. i 2. Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, jedinice lokalne samouprave, moraju putem Saveza općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine, u najvećoj mogućoj mjeri pravovremeno i na odgovarajući način, biti konzultirane o svim stvarima koje ih se direktno tiču.

Osporeni Zakon moći će se primjenjivati u roku od šest mjeseci, počevši od dana objavljivanja ove presude u "Službenim novinama Federacije BiH", a po isteku tog roka ovaj zakon prestaje da važi, odnosno prestat će da se primjenjuje.

Ovu presudu Ustavni sud Federacije donio je jednoglasno, u sastavu: mr. Kata Senjak, predsjednica Suda, Sead Bahtijarević, mr. Ranka Cvijić, Domin Malbašić, Aleksandra Martinović, prof. dr. Kasim Trnka i mr. Faris Vehabović, suci Suda.

Broj U-26/08                                      Predsjednica  
14. travnja 2009. godine      Ustavnog suda Federacije BiH  
Sarajevo    **Mr. Kata Senjak**, v. r.

Ustavni sud Federacije Bosne Hercegovine odlučujući o zahtjevima načelnika Opštine Košanić i Saveza opština i gradova Federacije Bosne i Hercegovine, za zaštitu prava na lokalnu samoupravu, u vezi sa Zakonom o šumama, na osnovu člana IV.Ц.10 (3) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, u vezi sa Amandmanom ХСVI на Устав Федерације Босне и Херцеговине, након проведене јавне расправе, на сједници одржаној 14. априла 2009. године, донио је

### ПРЕСУДУ

1. Утврђује се да је Законом о шумама ("Службене новине Федерације БиХ", број 20/02, 29/03 и 37/04) повријеђено право општина на локалну самоуправу.
2. Парламенту Федерације Босне и Херцеговине даје се могућност, као прелазно рјешење, да у консултацији са Савезом општина и градова Федерације Босне и Херцеговине усагласи Закон из тачке 1. ове пресуде са Европском повељом о локалној самоуправи и Законом о принципима локалне самоуправе у Федерацији Босне и Херцеговине, а у року од шест мјесеци од дана објављивања ове пресуде у "Службеним новинама Федерације БиХ", до када се овај закон може примјењивати.
3. Пресуду објавити у "Службеним новинама Федерације БиХ" и "Службеном гласнику Општине Кошанић".

### Образложење

Уставном суду Федерације Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Уставни суд Федерације), обратили су се, одвојеним заhtjevima, начелник Општине Кошанић 9. децембра 2008. године, те Савез општина и градова Федерације Босне и Херцеговине 16. марта 2009. године (у даљем тексту: подносиоци заhtjeва), и затражили заштиту права на локалну самоуправу, а у веzi Закона о шумама (у даљем тексту: osporeni Zakon).

Заhtjeви су евидентирани под пословним бројем Уставног суда Федерације У-26/08 и број У-7/09.

Уставни суд Федерације, на основу члана 38. став 1. Закона о поступку пред Уставним судом Федерације Босне и Херцеговине ("Службене новине Федерације БиХ", број 6/95 и 37/03), на сједници без јавне расправе, 24. марта 2009. године, одлучио је да се поступци у предметима овог суда број У-26/08 и број У-7/09 споје, те да се води јединствен поступак под бројем У-26/08.

Подносиоци заhtjeва у заhtjevu, као и на јавној расправи, образложили су да су за јединице локалне самоуправе, шума и шумско земљиште, као природни ресурси, од изузетног значаја, што оправдава интерес јединица локалне самоуправе за Закон о шумама. Позивом на право локалне самоуправе да у границама закона, регулишу и управљају одређеним јавним пословима, на основу властите одговорности и у интересу локалног становништва, у складу са Европском повељом о локалној самоуправи и одредбама Закона о основама локалне самоуправе у Федерацији Босне и Херцеговине, подносиоци заhtjeва истакули су тврђу да шумама и шумским земљиштем, управљају и господаре друга правна лица и институције, док су јединице локалне самоуправе потпуно искључене из поступка одлучивања о овом ресурсу. Јединицама локалне самоуправе није дана могућност да учествују или на било који начин утјечу на утврђивање политике управљања шумама и шумским земљиштем као природним ресурсима. Подносиоци заhtjeва посебно су нагласили да је osporeni Zakon донијет без било каквих консултација са јединицама локалне самоуправе, као и да није извршено усклађивање osporenog Zakona са Законом о принципима локалне самоуправе у Федерацији Босне и Херцеговине.

По тврђњи подносиоца заhtjeва, osporeni Zakon је у супротности са Законом о принципима локалне самоуправе у Федерацији Босне и Херцеговине.

Начелник Општине Кошанић у коначном одређењу предложио је да Уставни суд Федерације утврди "да је Законом о шумама повријеђено право Општине Кошанић на локалну самоуправу". Посебно је апострофиран члан 49. став 3. osporenog Zakona.

Савез општина и градова Федерације Босне и Херцеговине предложио је да Уставни суд Федерације, након проведеног поступка утврди "да је одредбама чл. 17., 18., 38., 39., 40., 41., 44., 45., 48., 49., 60., 61. и 62. osporenog Zakona повријеђено право општина у Федерацији Босне и Херцеговине на локалну самоуправу, те да наведене одредбе престају да важе даном објављивања пресуде у "Службеним новинама Федерације БиХ". Затражено је да Уставни суд Федерације, као прелазно рјешење, да могућност Парламенту Федерације Босне и Херцеговине, да у року од шест мјесеци од дана објављивања пресуде у "Службеним новинама Федерације БиХ" наведене одредбе osporenog Zakona усагласи са Европском повељом о локалној самоуправи, Уставом Федерације Босне и Херцеговине и Законом о принципима локалне самоуправе у Федерацији Босне и Херцеговине.

У складу са чланом 16. Закона о поступку пред Уставним судом Федерације Босне и Херцеговине, Уставни суд Федерације позвао је противне стране у поступку да се изјасне о наводима подносиоца заhtjeва.

До одржавања јавне расправе није достављен одговор ни од једног дома Парламента Федерације Босне и Херцеговине.

Пуномоћник Представничког дома Парламента Федерације Босне и Херцеговине, на јавној расправи osporio је постављене заhtjeve у цијелости. Подсјетио је да су шуме и шумско земљиште државна својина којом, на основу Устava и Закона управља Федерација Босне и Херцеговине, на начин утврђен Законом. Дакле, шуме и шумско земљиште нису питања од локалног значаја и као таква искључена су из властите надлежност локалне самоуправе. Пуномоћник Представничког дома Парламента Федерације Босне и Херцеговине, истакао је да Парламент Федерације Босне и Херцеговине има изузетно разумијевање за исказани интерес локалне заједнице за рјешавање питања из ове домене, те да је