

Закона о принципима локалне самоуправе, којим је прописано да јединице локалне самоуправе имају право на одговарајуће властите изворе којима локални органи могу слободно располагати у оквиру своје надлежности, а у складу са законом. Чланом 9. став 7. Европске повеље одређено је да, колико год је то могуће, средства која се преносе локалним властима неће имати карактер намјенских средстава. Додјелом тих средстава не може се угрозити дискреционо право власти да води политику у оквиру својих овлашћења. Наведени принцип Европске повеље нису слиједила рјешења из члана 71. оспореног Закона. Наиме, наведена законска одредба није усклађена ни са одредбом члана 8. став 3. алинеја 10. Закона о принципима локалне самоуправе која прописује да утврђивање политике управљања природним ресурсима јединица локалне самоуправе и расподјеле средстава остварених на основу њиховог коришћења, спадају у властите надлежности јединица локалне самоуправе.

Уставни суд Федерације сматра да је дошло до повреде права на локалну самоуправу зато што је чланом 45. став 2. оспореног Закона, прописано да државним шумама и шумским земљиштима управља Министарство пољопривреде, водопривреде и шумарства. Таква одредба не оставља простора да се реализира право јединица локалне самоуправе да као власти које су најближе грађанима партиципирају у јавним пословима у складу са одредбом члана 4. став 3. Европске повеље, која прописује да ће се "Јавни послови по правилу ће се вршити прије свега од оних власти који су најближе грађанима. Приликом преношења одговорности на неку другу власт, водит ће се рачуна о обиму и природи посла као и о захтјевима ефикасности и економичности".

Напомињемо, да је пресудом Уставног суда Федерације број У-26/8 од 14.4.2009. године утврђено да је Законом о шумама повријеђено право општина на локалну самоуправу и то првенствено из разлога што јединица локалне самоуправе није консултована правремено и на прописани начин.

Уставни суд Федерације утврдио је да Скупштина Кантона 10 у процедури доношења оспореног Закона, није поступила у складу са чланом 56. Закона о принципима локалне самоуправе, јер Општина Гламоц као јединица локалне самоуправе није консултована путем Савеза општина и градова Федерације Босне и Херцеговине, а што је противно и начелној одредби из члана 4. тачка 6. Европске повеље, која утврђује да ће јединице локалне самоуправе бити консултоване у највећој могућој мјери, правремено и на одговарајући начин у поступку припремања и доношења одлука "о свим стварима које их се директно тичу".

Цијенећи све напријед наведене околности, Уставни суд Федерације на основу одредбе члана IV.Ц.3.12.6) Устава Федерације Босне и Херцеговине, наложио је Скупштини Кантона 10 да у року од шест мјесеци од дана објављивања ове пресуде у "Службеним новинама Федерације БиХ" и "Народним новинама Кантона 10", усклади Закон из тачке 1. изреке ове пресуде са Европском повељом и Законом о принципима локалне самоуправе, до када се овај закон може примјењивати.

Доношењем одлуке у меритуму, престала је потреба за одлучивањем о привременој мјери.

На основу изнесеног одлучено је као у изреци ове пресуде.

Ову пресуду Уставни суд Федерације донио је већином гласова у саставу: Александра Мартиновић, предсједница Суда, Мирјана Чучковић, Мирко Милићевић, проф. др Един Муминовић, др сц. Ката Сењак, Ајша Софтић и др сц. Ален Талетовић, судије Суда.

Број У-48/22
24. октобра 2023. године
Сарајево

Предсједница
Уставног суда Федерације
Босне и Херцеговине
Александра Мартиновић, с. р.

Уставни суд Федерације Босне и Херцеговине одлучујући о захтјеву Општинског начелника Општине Гламоц за заштиту права на локалну самоуправу у веzi са Законом о шумама Кантона 10, на основу члана IV.C.3.10. (3) Устава Федерације Босне и Херцеговине, а у веzi са Амандманом XCVI на Устав Федерације Босне и Херцеговине, на сједници без јавне расправе одржаног дана 24.10.2023. године, донио је слjedeћу

PRESUDU

Утврђује се да је Законом о шумама Кантона 10 ("Народне новине Кантона 10", број 4/14) повријеђено право Општине Гламоц на локалну самоуправу.

Дaje се могућност Скупштини Кантона 10 да у року од шест мјесеци од дана објављивања ове пресуде у "Службеним новинама Федерације БиХ" и "Народним новинама Кантона 10" усклади Закон из тачке 1. изреке ове пресуде са Европском повељом о локалној самоуправи и Законом о принципима локалне самоуправе у Федерацији Босне и Херцеговине ("Службене новине Федерације БиХ", бр. 49/06 и 51/09) до када се овај закон може примјењивати.

Пресуду објавити у "Службеним новинама Федерације БиХ" и "Народним новинама Кантона 10".

Образложење

1. Подносилац захтјева и предмет захтјева

Општински начелник Општине Гламоц (у даљем тексту: подносилац захтјева) поднеском број 01-04-1-932/22 од 21.12.2022. године поднио је Уставном суду Федерације Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Уставни суд Федерације) захтјев за заштиту права на локалну самоуправу Општине Гламоц у веzi са примјеном Закона о шумама Кантона 10 (у даљем тексту: оспорени Закон).

У складу са одредбама члана IV.C.3.10.(3) Устава Федерације Босне и Херцеговине, а у веzi са Амандманом XCVI на Устав Федерације Босне и Херцеговине, Општински начелник Општине Гламоц је овлаштен за pokretanje поступка за заштиту права на локалну самоуправу.

2. Странке у поступку

На основу члана IV.C.3.10.(3) Устава Федерације Босне и Херцеговине, а у веzi с Амандманом XCVI на Устав Федерације Босне и Херцеговине, странке у овом поступку суподносилац захтјева и Скупштина Кантона 10, као donosilac оспореног Закона.

3. Bitni navodi захтјева

Подносилац захтјева наводи да федерална власт није поступила по пресуди Уставног суда Федерације број У-26/8 од 14.4.2009. године ("Службене новине Федерације БиХ", број 36/09) којом је утврђено "да је Законом о шумама ("Службене новине Федерације БиХ", бр. 20/02, 29/03 и 37/04) повријеђено право општина на локалну самоуправу", па је област шумарства законски неуређена годинанама. Istиче да је Скупштина Кантона 10, дана 28.2.2014. године усвојила Закон о шумама Кантона 10, који је објављен у "Народним новинама Кантона 10", број 4/14. Позива се на одредбе чл. III.2. h) и III.3. Устава Федерације Босне и Херцеговине

koje se odnose na način ostvarivanja nadležnosti federalne i kantonalne vlasti u oblasti korištenja prirodnih bogatstava. Smatra da je Kanton 10 donošenjem osporenog Zakona prekoračio svoja ustavna ovlaštenja, jer nije imao ustavni niti pravni osnov da samostalno uređuje oblast šumarstva. Dalje navodi, da ne postoji federalni zakon o šumama na osnovu kojeg bi, a u skladu sa Ustavom, kanton mogao da crpi pravo donošenja zakona i bližeg uređenja oblasti šumarstva.

Dalje ističe, da je pravo na lokalnu samoupravu Opštine Glamoč povrijeđeno zbog toga što prilikom donošenja osporenog Zakona, ova opština nije konsultovana u smislu člana 56. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Zakon o principima lokalne samouprave) i člana 4. stav 6. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi (u daljem tekstu: Evropska povelja). Navodi da nadležno Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva u Kantonu 10 u postupku donošenja osporenog Zakona, nije provelo konsultacije putem Saveza opština i gradova Federacije Bosne i Hercegovine, niti je organizovalo javnu raspravu po gradovima i opštinama Kantona 10.

Pored navoda koji se odnose na povredu procedure u postupku donošenja osporenog Zakona, podnosilac zahtjeva i suštinski osporava njegove odredbe. Naime, u zahtjevu su citirani član 44. i član 45. st. 1. i 2. osporenog Zakona kojima je propisano da su šume i šumsko zemljište u državnom vlasništvu i u privatnom vlasništvu, kao i da državnim šumama i šumskim zemljištem upravlja ministarstvo pod uslovima utvrđenim ovim zakonom. Zbog toga smatra da se jedinicama lokalne samouprave, koje također predstavljaju državu i to u obliku koji je najbliži građanima, oduzimaju prava u procesu upravljanja šumama i šumskim zemljištem, čime se grubo krši odredba člana 8. Zakona o principima lokalne samouprave i to na način da se isključuje svaki utjecaj jedinice lokalne samouprave u ovom procesu. U zahtjevu se citira član 71. osporenog Zakona, kojim je propisano da se sredstva iz člana 68. stav 1. tačka b) osporenog Zakona mogu trošiti samo za finansiranje izgradnje, rekonstrukciju i održavanje infrastrukture na području jedinice lokalne samouprave, a prema planu koji donosi opštinsko vijeće. Smatra da je citiranom odredbom osporenog Zakona izvršena gruba povreda člana 34. Zakona o principima lokalne samouprave i člana 9. st. 5., 6. i 7. Evropske povelje.

Podnosilac zahtjeva na kraju zahtjeva predlaže da Ustavni sud Federacije donese presudu kojom će se utvrditi da je osporenim Zakonom povrijeđeno pravo na lokalnu samoupravu Opštine Glamoč. Također predlaže da Sud donese privremenu mjeru, kojom se Kantonu 10 zabranjuje preduzimanje svih radnji na provođenju i primjeni osporenog Zakona.

4. Bitni navodi odgovora na zahtjev

U skladu sa članom 16. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 6/95 i 37/03), Ustavni sud Federacije je aktom broj U-48/22 od 9.1.2023. godine, zatražio od Skupštine Kantona 10 da u roku od 30 dana, dostavi odgovor na zahtjev.

Skupština Kantona 10 nije dostavila odgovor na zahtjev podnosioca.

Također, u skladu sa članom 17. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine, Ustavni sud Federacije je aktom broj U-48/22 od 9.1.2023. godine, zatražio od Saveza opština i gradova Federacije Bosne i Hercegovine da obavijeste Sud da li su učestvovali u postupku konsultacija u ime ove jedinice lokalne samouprave u toku priprema, odnosno donošenja osporenog Zakona.

Savez opština i gradova Federacije Bosne i Hercegovine podneskom broj 37/23 od 19.1.2023. godine, obavijestio je

Ustavni sud Federacije da nije bio konsultovan u ime Opštine Glamoč u postupku donošenja osporenog Zakona.

5. Relevantno pravo

A. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine

Član III.2.h)

Federalna vlast i kantoni nadležni su za:

h) korištenje prirodnih bogatstava.

Član III.3. (1) (2) i (3)

- (1) U skladu sa potrebama, nadležnosti iz člana II.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 obavezujući na području cijele Federacije u skladu sa ovim ustavom i odlukama Parlamenta Federacije, federalna vlast će postupiti uzimajući u obzir kantonalne nadležnosti, različite situacije u pojedinim kantonima i potrebe za fleksibilnošću u provođenju. Federalna vlast ima pravo utvrđivati politiku i donositi zakone koji se tiču svake od svojih nadležnosti."

Član VI.2. (1)

- (1) U opštini se ostvaruje lokalna samouprava.

Amandman XVIII

Član VII.3. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine mijenja se i glasi:

"Međunarodni ugovori i drugi sporazumi koji su na snazi u Bosni i Hercegovini i Federaciji, te opšta pravila međunarodnog prava čine dio zakonodavstva Federacije. U slučaju nesaglasnosti međunarodnog ugovora, odnosno sporazuma i zakonodavstva, prevladava međunarodni ugovor, odnosno sporazum."

Amandman XCVI

U članu IV.C.10 iza stava (2) dodaje se novi stav (3) koji glasi:

- (3) Zaštitu prava na lokalnu samoupravu osigurava Ustavni sud. Takav postupak pred Ustavnim sudom mogu pokrenuti opštine i gradovi, kao i udružena opština i gradova Federacije Bosne i Hercegovine. Ustavni sud odlučuje o sporovima između jedinica lokalne samouprave i kantona ili Federacije na zahtjev opštinskog ili gradskog vijeća, načelnika opštine ili gradonačelnika grada, ili udružena opština i gradova Federacije Bosne i Hercegovine."
- Dosadašnji st. (3) i (4) postaju st. (4) i (5)

Član VI.6. stav 1.(b)

Opštinski načelnik nadležan je za:

.....

- b) provođenje opštinske politike i izvršavanje opštinskih propisa i delegiranih ili prenesenih nadležnosti opštini od kantonalne i federalne vlasti;

.....

B. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi

Član 4. st. 3. i 6.

3. Javni poslovi će se po pravilu, vršiti prije svega od strane onih vlasti koje su najbliže građanima. Prilikom prenošenja odgovornosti na neku drugu vlast vodit će se računa o obimu i prirodni posla, kao i o zahtjevima efikasnosti i ekonomičnosti.
6. Lokalne vlasti biće konsultovane u najvećoj mogućoj mjeri, pravovremeno i na odgovarajući način, u procesu planiranja i donošenja odluka u svim stvarima koje ih se direktno tiču.

Član 9. st. 5., 6. i 7.

5. Potreba zaštite finansijski slabijih lokalnih vlasti nalaže uspostavljanje odgovarajućih postupaka ili mjera

finansijskog izjednačavanja, s ciljem da se isprave posljedice nejednake distribucije izvora finansiranja odnosno finansijskog opterećenja lokalnih vlasti. Takvim postupcima ili mjerama ne mogu da se sužavaju prava lokalnih vlasti koje one imaju u okviru svoje nadležnosti.

6. Lokalne vlasti, na odgovarajući način, biće konsultovane u pogledu metoda na osnovu kojeg će im biti dodijeljeni redistribuirani izvori finansiranja.
7. Koliko god je to moguće, sredstva koja se prenose lokalnim vlastima neće imati karakter namjenskih sredstava. Dodjelom tih sredstava ne može da se ugrozi diskreciono pravo lokalnih vlasti da vode politiku u okviru svojih ovlaštenja.

C. Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine

("Službene novine Federacije BiH", br. 49/06 i 51/09)

Član 8. st. 1., 2. i 3. alineja 10.

Jedinica lokalne samouprave ima vlastite nadležnosti ustanovljene ustavom i zakonom i ima pravo baviti se svim pitanjima od lokalnog značaja koja nisu isključena iz njene nadležnosti, niti dodijeljena u nadležnosti neke druge vlasti na osnovu ustava i zakona.

Ona će biti samostalna u odlučivanju o pitanjima iz vlastitih nadležnosti, koje ne mogu biti ograničene ili uskraćene od federalnih ili kantonalnih vlasti, osim u slučajevima i u okvirima utvrđenim ustavom i zakonom.

U vlastite nadležnosti jedinice lokalne samouprave spadaju:

.....

- utvrđivanje politike upravljanja prirodnim resursima jedinice lokalne samouprave i raspodjela sredstava na osnovu njihovog korištenja.

.....

Član 33.

Jedinice lokalne samouprave imaju pravo na pokretnu i nepokretnu imovinu i na odgovarajuće izvore finansiranja kojima slobodno raspolazu u okviru svojih ovlaštenja, kao i na sredstva za obavljanje delegiranih ili prenesenih poslova iz okvira prava i dužnosti viših tijela vlasti.

Član 34. st. 1., 3. i 4.

Jedinice lokalne samouprave imaju pravo na odgovarajuće sopstvene finansijske izvore kojima lokalni organi mogu slobodno raspolagati u okviru svoje nadležnosti u skladu sa zakonom.

Finansijska sredstva jedinica lokalne samouprave bit će srazmjerna njihovim nadležnostima koje su im dodijeljene zakonom. Svaki prijenos novih funkcija biće praćen finansijskim sredstvima potrebnim za njihovo izvršavanje.

Zakonodavac je dužan pribaviti mišljenje od Saveza opština i gradova o svim pitanjima koja se odnose na dodjelu sredstava, kao i o svim promjenama zakona koje mogu utjecati na finansijske obaveze jedinica lokalne samouprave.

Član 56.

Federalne, odnosno kantonalne vlasti dužne su u najvećoj mogućoj mjeri konsultovati jedinice lokalne samouprave u postupku donošenja propisa koji ih se direktno tiču.

Konsultovanje, u smislu iz prethodnog stava ovog člana, federalne, odnosno kantonalne vlasti vrše putem saveza opština i gradova.

6. Sudska praksa Ustavnog suda Federacije

Presude br. U-46/13 od 13.5.2014. godine ("Službene novine Federacije BiH", broj 48/14), U-6/14 od 17.9.2014. godine ("Službene novine Federacije BiH", broj 91/14) i U-8/14 od 12.1.2016. godine ("Službene novine Federacije BiH", broj 26/16).

7. Činjenično stanje i stav Ustavnog suda Federacije

Analizom navoda iz zahtjeva, dostavljene obavijesti od strane Saveza opština i gradova Federacije Bosne i Hercegovine, te uvidom u sudsku praksu Ustavnog suda Federacije, a u svjetlu relevantnog prava, utvrđeno je sljedeće činjenično stanje:

Navode podnosioca zahtjeva, kojima se osporava ustavno ovlaštenje Kantona 10 za donošenje osporenog Zakona odnosno da samostalno uređuje oblast šumarstva, Ustavni sud Federacije nije razmatrao iz razloga jer se o istim izjasnio u presudi Ustavnog suda Federacije broj U-13/15 od 23.3.2016. godine ("Službene novine Federacije BiH", broj 49/16), kojom je utvrđeno da je Zakon o šumama Kantona 10 u skladu sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine i da je Skupština Kantona 10 imala ustavno ovlaštenje za njegovo donošenje.

Ustavni sud Federacije odlučujući o zahtjevu podnosioca, pošao je od odredbe člana VI.2.(1) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, kojom je utvrđeno da se u opštinama ostvaruje lokalna samouprava. Članom VII.3. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine utvrđeno je da međunarodni ugovori i drugi sporazumi koji su na snazi u Bosni i Hercegovini i Federaciji Bosne i Hercegovine, te opšta pravila međunarodnog prava, čine dio zakonodavstva Federacije Bosne i Hercegovine. Evropska povelja, kao akt međunarodnog prava, ratifikovana 1994. godine, kada je i stupila na snagu, sastavni je dio zakonodavstva u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Skupština Kantona 10 donijela je osporeni Zakon na sjednici održanoj dana 28.2.2014. godine, kojim je uredila očuvanje i zaštitu šuma i šumskog zemljišta, jačanje njihovih ekoloških funkcija, planiranje u šumarstvu i upravljanje šumama i šumskim zemljištem, ekonomske funkcije, finansiranje biološke obnove i unapređivanje šuma na području Kantona 10, kao i druga pitanja od značaja za šume i šumska zemljišta (član 1.)

Članom 71. osporenog Zakona, propisan je način korištenja namjenskih sredstava jedinica lokalne samouprave, koja potiču od naknade za korištenje državnih šuma, propisane u članu 68. stav (1) tačka b) osporenog Zakona. Ta sredstva, u skladu sa navedenom zakonskom odredbom, mogu se koristiti isključivo za izgradnju, rekonstrukciju i održavanje infrastrukture na području jedinice lokalne samouprave prema planu koji donosi opštinsko vijeće. Ustavni sud Federacije konstatuje da navedena zakonska rješenja mogu direktno utjecati na niz pitanja koja su od interesa za lokalnu samoupravu, a posebno na utvrđivanje politike raspodjele sredstava po osnovu njihovog načina korištenja i raspolaganja unutar opštine. To se može posebno manifestovati u odnosu na planove razvoja jedinica lokalne samouprave i ostvarivanja uslova za privredni razvoj i zapošljavanje, te utvrđivanje i provođenje politike uređenja prostora i zaštite čovjekove okoline, vodozaštite i korištenja prirodnih resursa. U tom smislu, Ustavni sud Federacije smatra da je došlo do povrede prava na lokalnu samoupravu, imajući u vidu član 34. stav 1. Zakona o principima lokalne samouprave, kojim je propisano da jedinice lokalne samouprave imaju pravo na odgovarajuće vlastite izvore kojima lokalni organi mogu slobodno raspolagati u okviru svoje nadležnosti, a u skladu sa zakonom. Članom 9. stav 7. Evropske povelje određeno je da, koliko god je to moguće, sredstva koja se prenose lokalnim vlastima neće imati karakter namjenskih sredstava. Dodjelom tih sredstava ne može se ugroziti diskreciono pravo vlasti da vodi politiku u okviru svojih ovlaštenja. Navedeni princip Evropske povelje nisu slijedila rješenja iz člana 71. osporenog Zakona. Naime, navedena zakonska odredba nije usklađena ni sa odredbom člana 8. stav 3. alineja 10. Zakona o principima lokalne samouprave koja propisuje da utvrđivanje politike upravljanja prirodnim resursima jedinica lokalne samouprave i raspodjele sredstava ostvarenih na osnovu njihovog korištenja, spadaju u vlastite nadležnosti jedinica lokalne samouprave.

Ustavni sud Federacije smatra da je došlo do povrede prava na lokalnu samoupravu zato što je članom 45. stav 2. osporenog Zakona, propisano da državnim šumama i šumskim zemljištima upravlja Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva. Takva odredba ne ostavlja prostora da se realizira pravo jedinica lokalne samouprave da kao vlasti koje su najbliže građanima participiraju u javnim poslovima u skladu sa odredbom člana 4. stav 3. Evropske povelje, koja propisuje da će se "Javni poslovi po pravilu će se vršiti prije svega od onih vlasti koji su najbliže građanima. Prilikom prenošenja odgovornosti na neku drugu vlast, vodit će se računa o obimu i prirodi posla kao i o zahtjevima efikasnosti i ekonomičnosti".

Napominjemo, da je presudom Ustavnog suda Federacije broj U-26/8 od 14.4.2009. godine utvrđeno da je Zakonom o šumama povrijeđeno pravo opština na lokalnu samoupravu i to prvenstveno iz razloga što jedinica lokalne samouprave nije konsultovana pravovremeno i na propisani način.

Ustavni sud Federacije utvrdio je da Skupština Kantona 10 u proceduri donošenja osporenog Zakona, nije postupila u skladu sa članom 56. Zakona o principima lokalne samouprave, jer Opština Glamoč kao jedinica lokalne samouprave nije konsultovana putem Saveza opština i gradova Federacije Bosne i Hercegovine, a što je protivno i načelnoj odredbi iz člana 4. tačka 6. Evropske povelje, koja utvrđuje da će jedinice lokalne samouprave biti konsultovane u najvećoj mogućoj mjeri, pravovremeno i na odgovarajući način u postupku pripremanja i donošenja odluka "o svim stvarima koje ih se direktno tiču".

Cijeneći sve naprijed navedene okolnosti, Ustavni sud Federacije na osnovu odredbe člana IV.C.3.12.b) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, naložio je Skupštini Kantona 10 da u roku od šest mjeseci od dana objavljivanja ove presude u "Službenim novinama Federacije BiH" i "Narodnim novinama Kantona 10", uskladi Zakon iz tačke 1. izreke ove presude sa Evropskom poveljom i Zakonom o principima lokalne samouprave, do kada se ovaj zakon može primjenjivati.

Donošenjem odluke u meritumu, prestala je potreba za odlučivanjem o privremenoj mjeri.

Na osnovu iznesenog odlučeno je kao u izreci ove presude.

Ovu presudu Ustavni sud Federacije donio je većinom glasova u sastavu: Aleksandra Martinović, predsjednica Suda, Mirjana Čučković, Mirko Miličević, prof.dr. Edin Muminović, dr. sc. Kata Senjak, Ajša Softić i mr. sc. Alen Taletović, sudije Suda.

Predsjednica

Broj U-48/22
24. oktobra 2023. godine
Sarajevo

Ustavnog suda Federacije
Bosne i Hercegovine
Aleksandra Martinović, s. r.

Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine odlučujući o zahtjevu Općinskog načelnika Općine Glamoč za zaštitu prava na lokalnu samoupravu u svezi sa Zakonom o šumama Kantona 10, na temelju članka IV.C.3.10. (3) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, a u svezi s Amandmanom XCVI na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, na sjednici bez javne rasprave održanoj dana 24.10.2023. godine, donio je sljedeću

PRESUDU

Utvrđuje se da je Zakonom o šumama Kantona 10 ("Narodne novine Kantona 10", broj 4/14) povrijeđeno pravo Općine Glamoč na lokalnu samoupravu.

Daje se mogućnost Skupštini Kantona 10 da u roku od šest mjeseci od dana objavljivanja ove presude u "Službenim novinama Federacije BiH" i "Narodnim novinama Kantona 10" uskladi Zakon iz tačke 1. izreke ove presude sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi i Zakonom o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine

Federacije BiH", br. 49/06 i 51/09) do kada se ovaj zakon može primjenjivati.

Presudu objaviti u "Službenim novinama Federacije BiH" i "Narodnim novinama Kantona 10".

Образложење

1. Podnositelj zahtjeva i predmet zahtjeva

Općinski načelnik Općine Glamoč (u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva) podneskom broj 01-04-1-932/22 od 21.12.2022. godine podnio je Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud Federacije) zahtjev za zaštitu prava na lokalnu samoupravu Općine Glamoč u svezi s primjenom Zakona o šumama Kantona 10 (u daljnjem tekstu: osporeni Zakon).

Sukladno s odredbama članka IV.C.3.10.(3) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, a u svezi s Amandmanom XCVI na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Općinski načelnik Općine Glamoč ima ovlasti za pokretanje postupka za zaštitu prava na lokalnu samoupravu.

2. Stranke u postupku

Na temelju članka IV.C.3.10.(3) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, a u svezi s Amandmanom XCVI na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, stranke u ovom postupku supodnositelj zahtjeva i Skupština Kantona 10, kao donositelj osporenog Zakona.

3. Bitni navodi zahtjeva

Podnositelj zahtjeva navodi da federalna vlast nije postupila po presudi Ustavnog suda Federacije broj U-26/8 od 14.4.2009. godine ("Službene novine Federacije BiH", broj 36/09) kojom je utvrđeno "da je Zakonom o šumama ("Službene novine Federacije BiH", br. 20/02, 29/03 i 37/04) povrijeđeno pravo općina na lokalnu samoupravu", pa je oblast šumarstva zakonski neuređena godinama. Ističe da je Skupština Kantona 10, dana 28.2.2014. godine usvojila Zakon o šumama Kantona 10, koji je objavljen u "Narodnim novinama Kantona 10", broj 4/14. Poziva se na odredbe čl. III.2. h) i III.3. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine koje se odnose na način ostvarivanja nadležnosti federalne i kantonalne vlasti u oblasti korištenja prirodnih bogatstava. Smatra da je Kantona 10 donošenjem osporenog Zakona prekoracio svoje ustavne ovlasti, jer nije imao ustavni niti pravni temelj da samostalno uređuje oblast šumarstva. Dalje navodi, da ne postoji federalni zakon o šumama na temelju kojeg bi, a sukladno sa Ustavom, kanton mogao da crpi pravo donošenja zakona i bližeg uređenja oblasti šumarstva.

Dalje ističe, da je pravo na lokalnu samoupravu Općine Glamoč povrijeđeno zbog toga što prilikom donošenja osporenog Zakona, ova općina nije konzultirana u smislu članka 56. Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Zakon o načelima lokalne samouprave) i članka 4. stavak 6. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi (u daljnjem tekstu: Evropska povelja). Navodi da nadležno Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva u Kantonu 10 u postupku donošenja osporenog Zakona, nije provelo konzultacije putem Saveza općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine, niti je organiziralo javnu raspravu po gradovima i općinama Kantona 10.

Pored navoda koji se odnose na povredu procedure u postupku donošenja osporenog Zakona, podnositelj zahtjeva i suštinski osporava njegove odredbe. Naime, u zahtjevu su citirani članak 44. i članak 45. st. 1. i 2. osporenog Zakona kojima je propisano da su šume i šumsko zemljište u državnom vlasništvu i u privatnom vlasništvu, kao i da državnim šumama i šumskim zemljištem upravlja ministarstvo pod uvjetima utvrđenim ovim zakonom. Zbog toga smatra da se jedinicama lokalne samouprave, koje također predstavljaju državu i to u obliku koji je najbliži