
VLADA FEDERACIJE BIH

g.Nermin Nikšić
Premijer

Predlažemo Vam, da kao ovlašteni predlagač, a na osnovu IV. C. člana 10. stav 2. Alineja d) Ustava Federacije BiH, pokrenete pred Ustavnim sudom FBiH, postupak

Ocjene Ustavnosti

Sljedećih propisa:

Zakon o šumama objavljen u Službenim novinama kantona Sarajevo br. 5/13,
Zakon o šumama objavljen u Službenim novinama Zeničko-dobojskog kantona br. 8/13,
Zakon o šumama objavljen u Narodnim novinama Zapadnohercegovačke županije br. 8/13
Zakon o šumama objavljen u Službenom glasniku Unsko-sanskog kantona br.22/12,
Zakon o šumama objavljen u Službenim novinama Bosansko-podrinjskog kantona Goražde br. 04/13
Zakon o šumama objavljen u Službenim novinama Tuzlanskog kantona br. 09/12,
Zakon o šumama objavljen u Narodnim novinama Županije posavske br.9/13
Uredba o šumama objavljena u Narodnim novinama Hercegbosanske županije br. 6/10

Razlozi za pokretanje postupka ocjene ustavnosti su sljedeći:

a) Nije postojao ustavni ni zakonski osnov za donošenje navedenih propisa

Pravni osnov donošenja kantonalnih propisa o šumama ne postoji ni u zakonu ni ustavu. Član III. 2. alineja i) Ustava FBiH reguliše podjeljenu nadležnost Federacije i kantona između ostalog povodom iskorištavanja prirodnih bogatstava. Međutim kantonalni propis u ovome slučaju može regulisati istu materiju kao i federalni, ali na način da je samo detaljnije razrađuje. Obzirom da federalni zakon o šumama ne postoji, tako ni federalne jedinice nisu mogle regulisati istu materiju. Čak i da se na ovaj način popunjava pravna praznina ne može se kršiti ustav, niti propisati naknada koja obavezuje određena lica na plaćanje.

U vezi s tim, postoje dva različita mišljenja Federalnog ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva (u daljem tekstu: Ministarstvo) :

- 1) Mišljenje broj 07-26/1-1785/12 od 13.09.2012. godine
- 2) Mišljenje broj 01-02/1-2445/12 od 08.11.2012. godine

Prema mišljenju navedenog Ministarstva od 13.09.2012. godine, kantoni ne mogu donositi propise za oblast šumarstva prije nego se za istu oblast donese federalni propis. Takođe je konstatovano da se federalnim propisom može ostaviti mogućnost donošenja kantonalnog propisa kojim će se detaljnije urediti određena pitanja koja nisu uređena federalnim zakonom. Mišljenjem istog ministarstva od 08.11.2012.godine konstatovano je da ne postoji

smetnja da kantoni uredе ovu oblast uz obavezu usklađivanja kantonalnog zakona o šumama po donošenju zakona o šumama na federalnom nivou, u svim dijelovima gdje postoji kolizija .

U skladu sa prethodno navednim imamo dva potpuno različita mišljenja, koja stvaraju konfuziju. Napominjemo i to da Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva nije uopšte nadležno za tumačenje Ustava, jer pravni akt tumači onaj ko ga donosi.

Princip vladavine prava kao ustavni princip BiH i entiteta u demokratskoj BiH, podrazumijeva i uključuje i to da je ustav najviši pravni akt, te da sa ustavom moraju biti u saglasnosti svi niži pravni akti.

Ustavno načelo vladavine prava uključuje funkcionisanje svih institucija jednog sistema u skladu sa Ustavom i pozitivnim zakonskim propisima. Također, institucija pravne države je zasnovana na principu vladavine prava i svi opći i pojedinačni pravni akti pravne države moraju imati pravni osnov a to je Ustav, odnosno Zakon.

b) Osnovica je utvrđena na neustavan način

Obzirom da federalne jedinice nemaju pravni osnov za regulisanje materije o šumama, samim tim neustavno je utvrđena i osnovica naknade općekorisne funkcije šuma. Samo zakon na nivou Federacije može propisati obveznike plaćanje naknade, dok kontanonalnim propisom (zakonom ili uredbom) može se samo detaljnije razraditi federalni zakon.

Također, postoji više presuda i odluka Ustavnog suda FBiH, u kojima sve odredbe sadrže jasan stav o ustavnosti utvrđivanja visine javnih prihoda. Takva je naprimjer i presuda Ustavnog suda FBiH broj U-29/04 od 09. novembra 2005. godine objavljena u Službenim novinama FBiH, broj 74/05 u kojoj se konstatuje sljedeće: „ Polazeći od citiranih odredaba Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i Amandmana na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Ustavni sud Federacije je utvrdio da Općinsko vijeće Livno nije moglo propisati plaćanje posebnih taksi za finansiranje djelatnosti sporta i fizičke kulture kako je to propisano u navedenoj Odluci, **pogotovo što Zakonom o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine i finansiranju Federacije Bosne i Hercegovine, nije utvrđeno pravo Fedracije, kantona i općine na javne prihode (poreze ili takse) iz ukupnog prihoda pravne osobe “.**

S obzirom da svi Zakoni o šumama na nivou kantona koje smo prethodno naveli, propisuju da je osnov za utvrđivanje visine članarine ukupan prihod, očigledno je, da su te odredbe u suprotnosti ne samo sa Zakonom o pripadnosti javnih prihoda, nego i sa presudama Ustavnog suda FBiH.

Naknada za opštekorisnu funkciju šuma je neustavno utvrđena i njena osnovica je ukupan prihod privrednog subjekta, što predstavlja kršenje presuda Ustavnog suda FBiH. Zbog toga i ne postoji obaveza pravnih lica da plaćaju navedenu naknadu za općekorisnu funkciju šuma.

c) Neustavno je da naknadu plaća onaj koji nema korist od šuma kao dobra od opšteg interesa

Potpuno je neustavno da samo poslodavci budu obaveznici plaćanja naknade za opštekorisnu funkciju šuma. Naknada je vrsta davanja za određenu korist, te se postavlja pitanje kakvu

korist imaju samo poslodavci od općekorisne funkcije šuma u odnosu na ostale građane. Općekorisne funkcije šuma su korisne blagodati za čovjeka i njegovu okolinu, te naknadu za isto bi trebalo da plaćaju svi građani, a ne samo pravna lica koja se bave privrednom djelatnošću.

Opštekorisne funkcije šuma su naprimjer: zaštita zemljišta od erozije, uravnoteženje vodenih režima te sprečavanje bujica, pročišćavanje voda kroz šumsko zemljište te opskrba podzemnih tokova i izvorišta pitke vode, povoljni uticaj na klimu i poljoprivrednu djelatnost, pročišćavanje zraka, uticaj na ljepotu krajolika, stvaranje povoljnih uslova za ljudsko zdravlje i dr.

U skladu da prethodno navednim, osnovni princip trebao bi biti da određene vrste javnih prihoda plaćaju oni koji imaju korist od nekog javnog dobra ili koji svojim djelovanjem negativno utiču na postojanje nekog opšteg dobra. Koji god princip smatrali ispravnim, nijedan nije dosljedno primjenjen. Ako primjenimo prvi princip, onda bi obveznici ovog nameta trebali biti svi zaposleni. Ako pak primjenimo drugi princip, onda bi obveznici trebali biti i svi oni koji zagrijevaju svoje domove, bilo putem toplana, bilo individualnim ložištima, kao i svi oni koji voze automobile itd. S druge strane postoje privredne djelatnosti koje nikako ne utiču na gore navedeno, a subjekti koji se bave tim djelatnostima su obveznici ovog nameta.

Također, niko u javnom sektoru nije obavezan na plaćanje naknade za opštekorisnu djelatnost šuma, već su kao obveznici navedeni isključivo poslodavci. U zemljama regiona a i šire naknadu za opštekorisnu djelatnost plaćaju svi građani, jer u konačnici svi imamo koristi od opštekorisnih funkcija šuma koje smo gore naveli.

Nasuprot naknadi za općekorisne funkcije šuma, postoje ostale vrste naknada koje plaćaju privrednici za korist koju ostvaruju ekonomskom eksploatacijom šuma ili naknadu za zaštitu okoliša u slučaju zagađenja okoliša koje potiče od tehnoloških procesa, industrijskih pogona, uređaja i objekata itd. Osnovica ove vrste naknade predstavlja zbir svih propusta koji su doveli do zagađenja. Zatim, naknada za korištenje šuma regulisana je svim kantonalnim propisima o šumama, sljedećim članovima:

Član 60. Zakon o šumama, Službene novine kantona Sarajevo br. 5/13,

Član 51. Zakon o šumama, Službene novine Zeničko-dobojskog kantona br. 8/13,

Član 45. Zakon o šumama, Narodne novine Zapadnohercegovačke županije br. 8/13,

Član 67. Zakon o šumama, Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona br.22/12,

Član 53. Zakon o šumama, Službene novine Bosansko-podrinjskog kantona Goražde br. 04/13,

Član 35. Zakon o šumama, Službene novine Tuzlanskog kantona br. 09/12,

Član 48. Zakon o šumama, Narodne novine Županije posavske br.9/13,

Član 24. Uredba o šumama, Narodne novine Hercegbosanske županije br. 6/10.

Iz ovog vidimo da ove namete plaćaju oni koji od eksploatacije šume imaju korist, što potvrđuje, našu gore navedenu tvrdnju. Isto tako možemo uzeti za primjer naknadu za zaštitu voda za ispuštanje otpadnih voda, kojoj je osnovica količina zagađenja, te od koje također njeni obveznici imaju korist.

Zbog toga je evidentno da naplata ovog nameta pravnim licima koja su propisana kantonalnim propisima o šumama, predstavlja povredu prava na imovinu, te diskriminaciju tih lica u odnosu na sva ostala pravna lica.

Prema tome, nesporno je da su usvajajući propise o šumama, Vlade Kantona postupile suprotno Ustavu FBiH, i to zato što:

- Time vrše diskriminaciju navedenih lica i to dvostruku
 - 1) Diskriminaciju pravnih lica koja plaćaju naknadu za općekorisnu djelatnost šuma, u odnosu na ostala pravna lica koja ne plaćaju istu naknadu.
 - 2) Diskriminacija zaposlenih u pravnim licima koja plaćaju naknadu za općekorisne funkcije šuma, u odnosu na zaposlene u pravnim licima koja isti namet nisu obavezni plaćati.
- Također tim licima ograničeno je pravo na imovinu, potpuno suprotno članu 1. Prvog Protokola uz Konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama.

Naime, član 2. Ustava Federacije BiH (II dio., Opće odredbe) konstatuje da će Federacija osigurati primjenu najvišeg nivoa međunarodno priznatih prava i sloboda. Prema navedenom članu 2. propisano je da **sve osobe na teritoriji Federacije uživaju prava na**, između ostalog:
d) **zabranu svake diskriminacije** zasnovane na rasi, boji kože, polu, jeziku, religiji ili vjerovanju, političkim ili drugim uvjerenjima, nacionalnom i socijalnom porijeklu;
k) **imovinu**

Također, član 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda propisuje:
„Uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj Konvenciji obezbjeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.“

Obzirom da je Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda sastavni dio Ustava BiH i Ustava FBiH, te imaju prioritet nad svim domaćim aktima, naplata ovakvog nameta predstavlja kršenje Ustava.

Budući da trenutno ne postoji federalni zakon o šumama, njegovim donošenjem svakako će se pojaviti potreba za usklađivanjem kantonalnih zakona sa tim zakonom. Vrlo je teško povjerovati da bi Vlada FBiH sebi dozvolila da predloži zakon koji nije u skladu sa Ustavom FBiH.

D i r e k t o r

Mladen Pandurević