

Apelacioni sud Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u vijeću sastavljenom od sudija Ilje Klaić, kao predsjednika vijeća i sudija Damjana Kaurinović, Josipe Lucić, Maide Kovačević i Srđana Nedić, kao članova vijeća, u postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, postupajući po inicijativi Evropskog univerziteta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, koga zastupa ..., ... Z.M., na osnovu člana 27. tačka e. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 20/10), na sjednici vijeća održanoj dana 22.09.2014. godine, d o n i o j e

R J E Š E N J E

NE PRIHVATA SE inicijativa za ocjenu usklađenosti člana 3. Odluke o usvajanju standarda i normativa za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja na području Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 4/14 - u daljem tekstu: Odluka), sa članom 39. stav 2. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 2/10).

Obrazloženje

Dana 04.04.2014. godine Evropski univerzitet Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, koga zastupa ..., ... Z.M., podnio je inicijativu za ocjenu usklađenosti člana 3. Odluke o usvajanju standarda i normativa za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja na području Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, sa članom 39. stav 2. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Podnosilac inicijative navodi da je Vlada Brčko distrikta BiH usvojila predmetnu Odluku 19.11.2010. godine, a da je istu objavila tek 14.02.2014. godine, iako u članu 3. Odluke stoji da Odluka stupa na snagu danom donošenja i da će se objaviti u „Službenom glasniku Brčko distrikta BiH“. Imajući u vidu navedeno, podnosilac inicijative smatra da Odluka ima retroaktivno dejstvo, pošto je nezakonito proizvodila pravne posledice skoro četiri godine, a da se za nju nije znalo, jer nije bila objavljena, zbog čega je u suprotnosti sa članom 39. stav 2. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. U inicijativi je dalje navedeno da je osnovno načelo u pravu da se propisi objavljuju u službenim glasilima i da se mogu primjenjivati tek pošto su objavljeni, te da je poštovanje navedenog načela nužna pretpostavka za uspostavljanje vladavine prava i za obezbjeđivanje pravne sigurnosti.

U skladu sa odredbom člana 15. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta BiH i rješavanja sukoba nadležnosti i člana 8. Poslovnika o radu Apelacionog suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u postupcima ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine

i rješavanju sukoba nadležnosti, Sud je dopisom broj 97 o U 001446 14 Ous od 01.04.2014. godine zatražio mišljenje donosioca osporavanog akta o podnesenoj inicijativi.

Dopisom broj predmeta: 37-000270/14, broj akta: 0313SR-002/14 od 15.04.2014. godine, šef Odjela - Odjeljenja za obrazovanje Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, kao donosilac osporavanog akta, daje mišljenje o inicijativi, u kome samo navodi da je osporavana Odluka donesena u skladu sa članom 39. stav 2. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Relevantni propisi:

Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 2/10).

Član 39.

Retroaktivnost zakona

(1) Krivični zakoni nemaju retroaktivno dejstvo. Ovo znači da će krivična i druga kažnjiva djela biti utvrđena i presude donijete u skladu sa zakonom ili propisom koji je na snazi u vrijeme kada je djelo počinjeno. U izuzetnim slučajevima, krivičnim zakonima se može propisati da imaju retroaktivno dejstvo, ali samo ukoliko je novi zakon ili propis povoljniji za počinioca.

(2) Ostali zakoni i propisi Distrikta ne mogu imati retroaktivno dejstvo. Međutim, u izuzetnim slučajevima određene odredbe zakona mogu imati retroaktivno dejstvo, pod uslovom da se ne ukida ili ne umanjuje nijedno već stečeno privatno pravo fizičkog ili pravnog lica (ili lica koje nastupa u privatnom svojstvu); da je vremenski period u prošlosti na koji se zakon primjenjuje razuman; i da Skupština zaključi da postoji uvjerljiv javni interes da odredba ima retroaktivno dejstvo.

(3) Kada se zakonom predviđa vremenski period koji mora da protekne da bi fizičko ili pravno lice steklo pravo, zakonom se može predvidjeti da vremenski period može biti računat od datuma koji su nastupili prije datuma stupanja zakona na snagu, pod uslovom da se time ne krši nijedno od ograničenja navedenih u stavovima 1 i 2 ovog člana.

Odluke o usvajanju standarda i normativa za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja na području Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 4/14)

Član 1.

Usvajaju se Standardi i normativi za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja na području Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Član 2.

Sastavni dio ove Odluke su Standardi i normativi za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja na području Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Član 3.

Ova odluka stupa na snagu danom donošenja i objavit će se u „Službenom glasniku Brčko distrikta BiH“.

U postupku ocjene usklađenosti Odluke o usvajanju standarda i normativa za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja na području Brčko distrikta Bosne i Hercegovine Sud je izvršio analizu osporavanog pravnog akta i utvrdio da ne postoji neusklađenost člana 3. osporavane Odluke, sa članom 39. stav 2. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Ratio legis zabrane retroaktivnosti leži u pravnoj sigurnosti, tj. u obavezi pravnog poretka da poštuje stečena prava pravnih subjekata. Od principa zabrane retroaktivnosti zakonodavac može odstupiti samo izuzetno. Izuzetak od zabrane retroaktivnosti sadržan je u članu 39. stav 2. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Da bi se od zabrane retroaktivnosti odstupilo potrebno je, po citiranoj statutarnoj normi, kumulativno ispunjenje sledećih uslova: 1. retroaktivno dejstvo mogu imati samo pojedine odredbe zakona, pod uslovom da se ne ukida ili ne umanjuje nijedno već stečeno privatno pravo fizičkog ili pravnog lica (ili lica koje nastupa u privatnom svojstvu), što znači da te odredbe moraju biti izričito određene; 2. da je vremenski period u prošlosti na koji se zakon primjenjuje razuman; 3. da bi pojedinačno određene odredbe zakona imale povratno (retroaktivno) dejstvo, za to dejstvo mora biti utvrđen uvjerljiv javni interes; 4. taj interes utvrđuje Skupština Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u postupku donošenja zakona.

S tim u vezi, Sud zapaža odlučnim da član 39. stav 2. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine pripada poglavlju B(5.): „Skupština Brčko Distrikta – Usvajanje zakona“, što jasno upućuje na zaključak da se predmetni član odnosi na zakonodavnu aktivnost Skupštine Brčko Distrikta. Dakle, član 39. stav 2. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine uređuje materiju retroaktivnosti zakona i ostalih propisa koje donosi Skupština Brčko Distrikta, a ne i materiju pravnih akata niže pravne snage od zakona koje donosi Vlada Brčko Distrikta, kao što je osporavana Odluka, pa u tom smislu Odluka ne bi mogla biti akt na koji se u konkretnom slučaju mogu primijeniti odredbe člana 39. stav 2. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Osporavanu Odluku kao akt Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine treba cijeniti u kontekstu poglavlja C: „Vlada Brčko Distrikta i Javna uprava“ Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, Zakona o Vladi Brčko distrikta Bosne i Hercegovine BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj 19/07, 36/07, 38/07, 2/08, 17/08, 23/08 i 14/10), i Zakona o visokom obrazovanju u Brčko distriktu

Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj 39/09), na koje se osporavana Odluka u svom uvodu i poziva.

Nije sporno da bi u interesu očuvanja načela pravne sigurnosti, pa konačno i kontekstu savremenih shvatanja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, obaveze države odnosno vlasti morale da podrazumijevaju obavezu objavljivanja što je moguće većeg broja akata koje donose.

S tim u vezi su i član 8. Zakona o Vladi Brčko distrikta Bosne i Hercegovine koji propisuje da je Vlada dužna da javnosti omogući uvid u svoj rad, prema zakonu kojim se uređuje slobodan pristup informacijama od javnog značaja, Poslovniku Vlade i drugim podzakonskim aktima i član 9. istog zakona koji propisuje da se akti Vlade objavljuju u „Službenom glasniku Brčko distrikta BiH“, ako je to tim zakonom ili drugim propisom određeno ili ako Vlada tako odluči pri njihovom donošenju.

Dakle, značaj objavljivanja Odluke kao podzakonskog akta Vlade prepoznat je od strane njenog donosioca kroz propisivanje te obaveze članom 3. Odluke. Međutim, objavljivanje nije uslijedilo u primjerenom roku, već kasnije, zbog čega se ne može smatrati da je takav formalni propust doveo do ukidanja ili umanjenja već stečenog privatnog prava fizičkog ili pravnog lica (pogotovo što se ne radi o krivičnom zakonu), ili do povrede načela pravne sigurnosti, ili da je onemogućio uvid javnosti u osporavanu Odluku, jer su ta prava osigurana kroz odredbe citiranog člana 8. Zakona o Vladi Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, odredbama Zakona o visokom obrazovanju u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine, konačno i odredbama Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH.

Nadalje, članom 38. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine uređena je materija objavljivanja zakona, odluka i rezolucija koje donosi Skupština, a Sud primjećuje da se materija člana 39. nadovezuje na materiju prethodnog člana, uređujući materiju retroaktivnosti zakona, što jasno ukazuje da se odredbe člana 39. odnose samo na retroaktivnost zakona i propisa koje donosi Skupština Brčko Distrikta kao zakonodavno tijelo, a ne i na podzakonske akte Vlade koja nije nadležna da utvrđuje postojanje uvjerljivog javnog interesa u smislu člana 39. stav 2. Statuta. Pored toga, članom 3. osporavane Odluke propisano je da Odluka stupa na snagu danom donošenja, znači da je njeno dejstvo *ex nunc* (ubuduće), a ne u vremenskom periodu u prošlosti, što je jedan od navedenih uslova retroaktivnog dejstva propisa. To znači da osporavanoj odluci, kao pravnom aktu koji je donijela Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, nije dato povratno dejstvo (*ex tunc*), jer nije stupila na pravnu snagu od nekog trenutka prije njenog donošenja.

Konačno, osporavana Odluka je objavljena prije podnošenja inicijative, što znači da je donosilac predmetnog pravnog akta uočio i otklonio propust neobjavljivanja istog.

Imajući u vidu da je osporavani pravni akt stupio na pravnu snagu danom donošenja, a ne od nekog trenutka prije njegovog donošenja, očigledno je da se u konkretnom slučaju član 3. Odluke ne može dovesti u vezu sa odredbama člana 39. stav 2. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. To znači da član 3.

osporavanog pravnog akta nije povrijedio osnovne zahtjeve principa zabrane retroaktivne primjene zakona (propisa) propisane u članu 39. Statuta.

Na osnovu toga Sud je u skladu sa članom 27. tačka e. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine odlučio kao u dispozitivu rješenja.

BOSNA I HERCEGOVINA
APELACIONI SUD BRČKO DISTRIKTA
BOSNE I HERCEGOVINE
Broj: 97 o U 001446 14 Ous
Brčko, 22.09.2014. godine

PREDSJEDNIK VIJEĆA

Iljo Klaić

Da je ovaj otpravak rješenja
saglasan sa izvornikom
tvrdi i ovjerava pisarnica Suda