

Apelacioni sud Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u vijeću sastavljenom od sudije Damjana Kaurinović, kao predsjednika vijeća i sudija Srđana Nedić, Josipe Lucić, Maide Kovačević i Ruže Gligorević, kao članova vijeća, u postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, postupajući po inicijativi Š. B. iz B., na osnovu člana 2. i 26. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 20/10), na sjednici vijeća održanoj dana 23.04.2015. godine, donio je

P R E S U D U

UTVRĐUJE SE da odredbe članova 3., 4. i 7. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o dopunskim pravima porodica poginulih boraca i ratnih vojnih invalida („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 3/15) nisu u skladu sa odredbom člana 8. stav 3. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i prestaju da važe od dana objavljivanja ove presude u Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Obrazloženje

Dana 20.03.2015. godine Š. B. je podnio inicijativu za pokretanje postupka ocjene usklađenosti odredaba članova 3., 4. i 7. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o dopunskim pravima porodica poginulih boraca i ratnih vojnih invalida („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 3/15) sa odredbom člana 8. stavovi (1) – (4), člana 13. stavovi (2) i (4) i člana 14. stav (1) Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 2/10 – u daljem tekstu Statut).

U inicijativi navodi da je spornim odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o dopunskim pravima porodica poginulih boraca i ratnih vojnih invalida propisano da će nadležno udruženje porodica poginulih boraca – ratnih vojnih invalida vršiti javna ovlašćenja u oblasti socijalne zaštite boračke populacije na način što će utvrđivati pravo na banjsko - klimatsko liječenje i pravo na rješavanje stambene problematike, a da je relevantnim odredbama Statuta propisano da javna ovlašćenja vrše institucije vlasti Distrikta i u skladu sa zakonom. Dalje, navodi da je Zakonom o povjeravanju javnih ovlašćenja („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 6/04, 19/07 i 11/09), koji reguliše materiju povjeravanja javnih ovlašćenja, propisano da povjeravanje javnih ovlašćenja vrši Skupština Brčko distrikta Bosne i Hercegovine odlukom, da donošenju odluke prethodi javni oglas koji raspisuje gradonačelnik po utvrđenoj proceduri na osnovu odluke Vlade ili odluke

Skupštine i da pravo učestvovanja na javnom oglasu imaju svi subjekti navedeni u članu 1. konkretnog Zakona, odnosno sva udruženja građana, fondacije i druge institucije u Distriktu. Obzirom da je članom 7. spornog Zakona dato ekskluzivno pravo određenim udruženjima da predstavljaju i odlučuju o pravima boračke kategorije, time je po mišljenju inicijatora povrijeđeno i Statutom garantovano pravo udruživanja. Da je došlo do povrede Statuta donošenjem spornih izmjena i dopuna Zakona o dopunskim pravima porodica poginulih boraca, po tvrdnji inicijatora, ukazuje i činjenica da se status porodice poginulog borca i ratnog vojnog invalida ostvaruje odlukom nadležnog organa u zakonom utvrđenom postupku sa pravom na redovan i djelotvoran pravni lijek, dok je članovima 3. i 4. spornih izmjena i dopuna isključena primjena odredaba Zakona o upravnom postupku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 48/11 – u daljem tekstu Zakon o upravnom postupku), a što je u suprotnosti sa članom 1. stav 2. tog Zakona, članom 10. Zakona o povjeravanju javnih ovlašćenja i članom 13. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (pravo na djelotvorni pravni lijek).

U skladu sa odredbom člana 15. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 20/10 – u daljem tekstu Zakon o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata) i članom 8. Poslovnika o radu Apelacionog suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u postupcima ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i rješavanja sukoba nadležnosti („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 45/10) u prilogu dopisa broj 97 o U 001581 15 Ous od 26.03.2015. godine, Skupštini Brčko distrikta Bosne i Hercegovine dostavljena je predmetna inicijativa i zatraženo je da u roku od 15 dana, od dana dostave inicijative, Skupština da mišljenje o istoj.

Dana 01.04.2015. godine Skupština Brčko distrikta Bosne i Hercegovine je dostavila mišljenje na inicijativu, u kojem je navedeno da je u nadležnost udruženjima porodica poginulih boraca i ratnih vojnih invalida dato pravo da sprovedu postupak upućivanja korisnika u ustanove za banjско - klimatsko liječenje i da dodjeljuju sredstva za rješavanje stambene problematike porodica poginulih boraca i ratnih vojnih invalida, budući da je nadležno Odjeljenje Vlade Brčko distrikta BiH uvijek kasnilo sa realizacijom ovih aktivnosti, pa je bilo dovedeno u pitanje trošenje budžetskih sredstava za ove namjene. Dakle, kako se to navodi u mišljenju Skupštine Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, cilj prenosa javnih ovlašćenja je u bržem i jednostavnijem načinu provođenja ovih aktivnosti, a što se tiče izuzimanja od primjene odredaba Zakona o upravnom postupku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, time je, radi istog cilja „data mogućnost da nadležno udruženje shodno svojoj organizaciji ustanovi mogućnost pružanja pravne zaštite kroz ulaganje žalbe komisiji koju oni ustanove“. Vezano za član 7. spornog Zakona, Skupština Brčko distrikta Bosne i Hercegovine navodi da su određena udruženja dobila status udruženja od posebnog interesa iz razloga jer se radi o udruženjima koja okupljaju najveći broj članova ove populacije i kao takva po mišljenju zakonodavca „trebaju da imaju i poseban interes društvene zajednice“.

RELEVANTNE ODREDBE

Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine

Član 8

Vršenje javne nadležnosti u Distriktu

- (1) Nadležnosti javnih organa vlasti u Distriktu su:
- a) privreda Distrikta;
 - b) finansije Distrikta;
 - c) javna imovina;
 - d) javne usluge / infrastruktura;
 - e) kultura;
 - f) obrazovanje;
 - g) zdravstvena zaštita;
 - h) zaštita životne sredine;
 - i) socijalna zaštita;
 - j) pravosuđe i pravne usluge;
 - k) policija;
 - l) stambena pitanja;
 - m) urbanizam i prostorno planiranje;
 - n) ostale nadležnosti neophodne za funkcionisanje Distrikta kao jedinstvene administrativne jedinice lokalne samouprave u skladu s članom 1 ovog statuta.
- (2) Distrikt će ove nadležnosti i ovlašćenja vršiti putem institucija navedenih u ovom statutu. Institucijama Distrikta smatraće se samo one predviđene ovim statutom.
- (3) U Distriktu se ne može vršiti nijedno javno ovlašćenje ili javna nadležnost osim u skladu sa zakonom. Nijedan javni organ vlasti u Distriktu ne može da ograniči postupanje bilo kog pojedinca osim u skladu sa zakonom. Bilo koji akt bilo kojeg javnog organa vlasti u Distriktu je ništavan u mjeri u kojoj nije u skladu sa zakonima koji se primjenjuju u Distriktu.
- (4) Sva javna ovlašćenja i nadležnosti u Distriktu vrše se:
- a) isključivo u svrhu za koju je to ovlašćenje ili nadležnost namijenjena;
 - b) pravično, u dobroj namjeri i u opštem interesu; i
 - c) proporcionalno ciljevima koji se žele postići.

Član 13

Osnovna prava i obaveze

- (2) Svi državljani Bosne i Hercegovine mogu ravnopravno učestvovati u vršenju javnih poslova u Distriktu u skladu sa zakonom. Niko neće na bilo koji način biti diskriminisan u pogledu zapošljavanja u javnom sektoru u Distriktu na osnovu toga što nema prebivalište u Distriktu.

- (4) Sva lica na teritoriji Distrikta uživaju prava i slobode koji su im dati Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Ta prava i slobode će imati veću pravnu snagu u odnosu na svaki zakon koji je u suprotnosti s Konvencijom. Sve institucije Distrikta će poštovati ta prava i slobode. Sudovi Distrikta će sprovoditi ta prava i slobode u skladu s postupcima koji su predviđeni zakonima distrikta. Kada se bave predmetima koji se odnose na optužbe u vezi s kršenjem tih prava i sloboda, sudovi Distrikta uzimaju u obzir precedentno pravo Evropskog suda za ljudska prava.

Član 14
Sloboda udruživanja

- (1) Svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja, uključujući pravo na formiranje političkih, društvenih i drugih organizacija.

**Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o dopunskim
pravima porodica poginulih boraca i ratnih vojnih invalida**

Član 3
Član 9 navedenog zakona mijenja se i glasi:

„Član 9

- (1) Postupak utvrđivanja prava na banjsko-klimatsko liječenje, kao i provođenje cjelokupne procedure upućivanja Korisnika u ustanovu za banjsko-klimatsko liječenje provodi nadležno udruženje porodica poginulih boraca – ratnih vojnih invalida.
- (2) Novčana sredstva potrebna za realizaciju poslova iz stava 1 ovog člana nadležnim udruženjima doznačavaju se u vidu granta.
- (3) Prilikom utvrđivanja i ostvarivanja prava iz stava 1 ovog člana ne primjenjuje se Zakon o upravnom postupku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.“

Član 4
Član 13 mijenja se i glasi:

„Član 13

- (1) Postupak utvrđivanja prava na rješavanje stambene problematike, kao i provođenje cjelokupne procedure u vezi sa dodjelom sredstava za rješavanje stambene problematike u skladu s ovim zakonom provodi nadležno udruženje porodica poginulih boraca – ratnih vojnih invalida.
- (2) Novčana sredstva potrebna za realizaciju poslova iz stava 1 ovog člana nadležnim udruženjima doznačavaju se u vidu granta.
- (3) Prilikom utvrđivanja i ostvarivanja prava iz stava 1 ovog člana ne primjenjuje se Zakon o upravnom postupku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.“

Član 7

Iza člana 24 dodaje se novi član 24a koji glasi:

„24a

Udruženje porodica poginulih boraca i ratnih vojnih invalida: Udruženje ratnih vojnih invalida „RVI 91“ Brčko, Udruženje porodica poginulih boraca Republike Srpske Brčko distrikt BiH, Udruga obitelji hrvatskih branitelja poginulih i nestalih u Domovinskom ratu Ravne Brčko, Udruga hrvatskih vojnih invalida Domovinskog rata „Udruga HVIDR-a Ravne Brčko“ Brčko, Organizacija porodica šehida i poginulih boraca Brčko distrikta BiH, Udruženje građana „ORGANIZACIJA RATNIH VOJNIH INVALIDA“ Brčko distrikt BiH, registrovano u skladu sa Zakonom o udruženjima i fondacijama Brčko distrikta BiH, dobija status udruženja od posebnog interesa.“

Zakon o povjeravanju javnih ovlašćenja

Član 1

Ovim zakonom utvrđuju se postupak, uslovi i način povjeravanja javnih ovlašćenja udruženjima građana, fondacijama i drugim institucijama u Brčko distriktu BiH (u daljem tekstu: pravni subjekti).

Član 3

Vršenje javnih ovlašćenja povjerava Skupština Odlukom.

Donošenju Odluke iz prethodnog stava prethodi javni oglas, koji raspisuje gradonačelnik po unaprijed utvrđenoj proceduri na osnovu odluke Vlade ili odluke Skupštine. Pravo učestvovanja na javnom oglasu imaju pravni subjekti iz člana 1. ovog zakona.

Javnim oglasom se utvrđuju vrste javnih ovlašćenja i uslovi pod kojim se ona povjeravaju.

Član 4

Odlukom kojom se povjeravaju javna ovlašćenja propisuju se način vršenja poslova u obavljanju javnih ovlašćenja, način obračuna i uplate prihoda u budžet Brčko distrikta BiH i nadzor nad radom pravnih subjekata u vršenju javnih ovlašćenja.

Član 5

Pravnim subjektima, koji imaju javna ovlašćenja, ne mogu se povjeravati poslovi inspekcijaskog nadzora, osim stručnih poslova koji su od značaja za vršenje inspekcijaskog nadzora (ekspertize, tehnička ispitivanja i sl.), ako za vršenje tih poslova nadležne institucije Brčko distrikta BiH nemaju tehničke i druge uslove.

Član 6

Upravni nadzor nad radom pravnih subjekata, kojima je povjereno vršenje javnih ovlaštenja, vrše nadležne institucije Vlade Brčko distrikta BiH, a u skladu sa zakonom, odnosno propisom kojim su uređena ta ovlaštenja.

Član 7

U vršenju upravnog nadzora nad radom pravnog subjekta u vršenju javnih ovlaštenja, nadležna institucija ima pravo i dužnost naročito da :

1. sprovodi inspekcijski nadzor;
2. rješava po žalbama protiv donesenih upravnih akata u vršenju povjerenih javnih ovlaštenja, kada je to utvrđeno zakonom;
3. prema potrebi daje stručna uputstva i objašnjenja za primjenu zakona i drugih propisa koji se odnose na vršenje povjerenih javnih ovlaštenja;
4. preduzima i druge mjere i vrši druga prava koja po zakonu ima drugostepeni organ uprave u upravnom postupku.

Član 8

Pravni subjekti, koji imaju javna ovlaštenja, dužni su da nadležnoj instituciji Brčko distrikta BiH, koja vrši upravni nadzor nad njihovim radom, najmanje jedanput godišnje podnesu izvještaj o vršenju povjerenih javnih ovlaštenja i da, na traženje te institucije, dostavljaju određene podatke i dokumente koji su od značaja za vršenje nadzora u obavljanju javnih ovlaštenja.

Član 9

Ako pravni subjekt, kome su povjerena javna ovlaštenja, ne vrši povjerene poslove u skladu sa odlukom i drugim propisima, nadležna institucija Brčko distrikta BiH, koja vrši upravni nadzor, obavezna je da pismeno upozori organ pravnog subjekta koji vrši javna ovlaštenja i predloži mu mjere za rješavanje tog pitanja, a prema potrebi, obavezna je da preduzme i druge mjere, u okviru svojih prava i dužnosti, kako bi se javna ovlaštenja obavljala u skladu sa odlukom i drugim propisima kojima su ta ovlaštenja povjerena.

Član 10

O žalbama protiv upravnih akata donesenih u vršenju javnih ovlaštenja rješava Apelaciona komisija Vlade Brčko distrikta.

Zakon o upravnom postupku

Član 1

(1) Po ovom zakonu dužna su da postupaju odjeljenja Vlade Brčko distrikta (u daljem tekstu: odjeljenja) i drugi organi (u daljem tekstu: organi), kad u upravnim stvarima, neposredno primjenjujući propise rješavaju o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičkih ili pravnih lica ili drugih stranaka.

(2) Po ovom zakonu dužna su da postupaju i preduzeća, ustanove i druga pravna lica kad u obavljanju javnih ovlaštenja (u daljem tekstu: institucije koje imaju javna ovlaštenja) koja su im povjerena zakonom ili ugovorom, rješavaju u upravnim stvarima.

Iz gore citiranih odredaba članova 3., 4. i 7. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o dopunskim pravima porodica poginulih boraca i ratnih vojnih invalida, jasno slijedi da su javna ovlaštenja za utvrđivanje prava na banjsko - klimatsko liječenje i utvrđivanje prava na rješavanje stambene problematike (provođenje cjelokupne procedure upućivanja korisnika u ustanove za banjsko - klimatsko liječenje, odnosno procedure u vezi sa dodjelom sredstava za rješavanje stambene problematike) povjerena „nadležnom udruženju porodica poginulih boraca – ratnih vojnih invalida“, tj. udruženjima koja su proglašena „udruženjima od posebnog interesa“, a taksativno su nabrojana u članu 7. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o dopunskim pravima porodica poginulih boraca i ratnih vojnih invalida. Osim što su povjerena javna ovlaštenja, bitno je naglasiti i da je zakonodavac, istim pravnim aktom, propisao da u postupku utvrđivanja i ostvarivanja prava na banjsko - klimatsko liječenje i na rješavanje stambene problematike, nadležna udruženja ne primjenjuju odredbe Zakona o upravnom postupku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Radi potpunog sagledavanja spornog pitanja, treba reći i da je do donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o dopunskim pravima porodica poginulih boraca i ratnih vojnih invalida, banjsko - klimatsko liječenje odobravalala nadležna komisija Odjeljenja za zdravstvo i ostale usluge Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, a na osnovu prijedloga nadležnog doktora – specijaliste, dok su osnovi, mjerila, kriterijumi i postupak za određivanje sredstava u svrhu rješavanja stambenih potreba korisnicima dopunskih prava porodica poginulih boraca i ratnih vojnih invalida i njihovih porodica, bili utvrđeni „aktom gradonačelnika“. Dakle, ta javna ovlaštenja, odnosno prerogative vlasti, su vršili organi uprave Distrikta, kao izvorni (statutarni) nosioci ovlaštenja na autoritativno istupanje u postupku odlučivanja o pravima i obavezama građana.

Polazeći od toga da se prema odredbi člana 8. stav 3. Statuta, javne nadležnosti i ovlaštenja, u koje između ostalih, spadaju i zdravstvena i socijalna

zaštita, u Distriktu moraju vršiti u skladu sa zakonom, Sud zaključuje da su javna ovlašćenja za utvrđivanje prava na banjsko - klimatsko liječenje i utvrđivanje prava na rješavanje stambene problematike, odredbama članova 3., 4. i 7. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o dopunskim pravima porodica poginulih boraca i ratnih vojnih invalida, nadležnim udruženjima (taksativno pobrojanim u odredbi člana 7. tog Zakona) povjerena na način koji je suprotan Statutu.

Naime, postupak, uslovi i način povjeravanja javnih ovlašćenja udruženjima građana, fondacijama i drugim institucijama u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine, propisani su Zakonom o povjeravanju javnih ovlašćenja. To znači da se javna ovlašćenja, udruženjima, fondacijama i drugim institucijama mogu povjeriti samo Odlukom Skupštine, donesenoj na osnovu otvorenog javnog oglasa po unaprijed utvrđenoj proceduri, koji je raspisao gradonačelnik na osnovu odluke Vlade ili Skupštine (član 3.), da odluka kojom se javno ovlašćenje na taj način prenosi mora, barem okvirno, urediti način vršenja prenesenih ovlašćenja (član 4.) i način vršenja upravnog nadzora (članovi 6., 7., 8. i 9.). Dakle, kada se u cilju efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja prava i obaveza građana i zadovoljavanja njihovih potreba od neposrednog interesa za život i rad (koji razlog zakonodavac ističe u dostavljenom mišljenju), određena prerogativa vlasti (javna funkcija) daje u nadležnost subjektu koji ne ulazi u kategoriju institucija Distrikta, povjeravanje mora biti izvršeno, kako je to determinisano odredbom stava 3. člana 8. Statuta, striktno u skladu sa pravilima koja određuje Zakon o povjeravanju javnih ovlašćenja.

Pored navedenog, važno je ukazati da sadržaj odredbe člana 10. Zakona o povjeravanju javnih ovlašćenja (o žalbama protiv upravnih akata donesenih u vršenju javnih ovlašćenja rješava Apelaciona komisija) i odredbe stava 2. člana 1. Zakona o upravnom postupku, određuje da se u postupku vršenja prenesenih javnih ovlašćenja ne može isključiti primjena Zakona o upravnom postupku, a pogotovo se ne može uskratiti pravo na žalbu. Ovo stoga jer, čak i kada je, izuzetno, određenu upravnu oblast ako je to nužno za drugačije postupanje u tim pitanjima, potrebno urediti posebnim zakonom, taj postupak ne može biti u suprotnosti sa načelima Zakona o upravnom postupku (član 2. Zakona o upravnom postupku). To, između ostalog, znači i striktno poštovanje načela „pravo na žalbu“ (član 11. Zakona o upravnom postupku) koje glasi da se samo zakonom može propisati da u pojedinim upravnim stvarima žalba nije dopuštena, ali samo ako se na drugi način obezbjeđuje zaštita prava i zakonitosti.

Obzirom da je Sud utvrdio da odredbe članova 3., 4. i 7. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o dopunskim pravima porodica poginulih boraca i ratnih vojnih invalida nisu u skladu sa odredbom člana 8. stav 3. Statuta, nije bilo potrebe upuštati se u ocjenu ostalih navoda sadržanih u podnesenoj inicijativi.

Na osnovu izloženog, imajući u vidu da je pravno stanje potpuno utvrđeno, odnosno da je stvar dovoljno razjašnjena, dakle, ispunjeni su uslovi za donošenje konačne odluke o inicijativi bez donošenja rješenja o pokretanju postupka (član 33. stav 2. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata) i nije bilo potrebno

održati javnu raspravu (član 19. stav 1) tačka a) Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata), primjenom odredbe člana 26. tačka a) Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata, odlučeno je kao u izreci ove presude.

BOSNA I HERCEGOVINA
APELACIONI SUD BRČKO DISTRIKTA
BOSNE I HERCEGOVINE
Broj: 97 o U 001581 15 Ous
Brčko, 23.04.2015. godine

PREDSJEDNIK VIJEĆA

Damjan Kaurinović

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