

Apelacioni sud Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u vijeću sastavljenom od sudija Damjana Kaurinović, kao predsjednika vijeća i sudija Ilje Klaić, Dragane Tešić, 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 02.06.2015. godine, donio je

P R E S U D U

UTVRĐUJE SE da stav 1. člana 3. Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“ broj 9/14) u dijelu koji se odnosi na službenike i namještenike u Stručnoj službi Skupštine Brčko distrikta Bosne i Hercegovine nije u saglasnosti sa članom 23. stav 3. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 2/10) i prestaje da važi od dana objavljivanja ove presude u Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Obrazloženje

Š.B. iz B. je dana 20.03.2015. godine podnio Inicijativu za pokretanje postupka ocjene usklađenosti člana 3. stav 1. i člana 41. Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 9/14- u daljem tekstu Zakon o državnoj službi) sa članom 20. stav 3., članom 23. stav 3. i članom 45. stav 2. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 2/10 – u daljem tekstu Statut BD BiH).

U inicijativi navodi da su član 3. stav 1. i član 41. Zakona o državnoj službi u suprotnosti sa članom 20. stav 3., članom 23. stav 3. i članom 45. stav 2. Statuta BD BiH u dijelu koji se odnosi na primjenu Zakona o državnoj službi na zaposlene Stručne službe Skupštine Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu Stručna služba Skupštine BD BiH), donošenje odluke Komisije za zapošljavanje i imenovanje zaposlenih u Stručnu službu Skupštine BD BiH, jer je osporenim zakonskim odredbama propisano da se odredbe Zakona o državnoj službi primjenjuju i na zaposlene u Stručnoj službi Skupštine BD BiH, te da Komisija za zapošljavanje (prilikom izbora i imenovanja najuspješnijeg kandidata) sačinjava rang-listu do pet najuspješnijih kandidata koju dostavlja gradonačelniku, a koji, s dostavljene rang-liste, pismeno potvrđuje izbor kandidata koji je ostvario najveći broj bodova, osim u slučaju kada je, vodeći

računa o sastavu stanovništva u smislu člana 20. Statuta BD BiH, potrebno imenovati drugog kandidata s rang-liste, dok odredbe Statuta BD BiH propisuju da Stručna služba Skupštine BD BiH nije javna uprava (član 45. stav 2.) i da zbog toga njeni zaposleni nemaju status državnih službenika i namještenika, da su odluke Komisije za zapošljavanje obavezujuće (član 20. stav 2.), zbog čega Komisija za zapošljavanje ne može dostavljati gradonačelniku rang listu sa preporukama za izbor kandidata, te da zaposlene u Stručnoj službi BD BiH imenuje predsjednik Skupštine BD BiH (član 23. stav 3.), a ne gradonačelnik, koji u skladu sa stavom 2. člana 52. Statuta BD BiH, ima ovlaštenje da imenuje, unapređuje i razrješava zaposlene samo u javnoj upravi, a ne i u Stručnoj službi Skupštine BD BiH, čime se jasno potencira dioba vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast definisana članom 19. Statuta BD BiH.

U skladu sa članom 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 001582 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 dostavi mišljenje o istoj.

Dana 04.05.2015. godine Skupština BD BiH je dostavila mišljenje na inicijativu u kojem ističe da, u skladu sa članom 23. stav 3. Statuta BD BiH, Stručne službe Skupštine BD BiH čine sastavni dio zakonodavnog organa, s ciljem pomaganja poslanicima u obavljanju njihovih dužnosti, te da isti zaključak proizilazi i iz člana 45. stav 2. Statuta BD BiH koji taksativno nabroja šta čini javnu upravu BD BiH. U dostavljenom mišljenju se dalje navodi da je i sama namjera donosioca Statuta BD BiH, prilikom određivanja položaja Stručnih službi Skupštine BD BiH, bila da se osigura dioba i nezavisnost različitih segmenata vlasti i da se isključi bilo kakav uticaj izvršne vlasti na njihov rad, pri tome ukazujući i da sam naziv zakona čije su odredbe osporene, govori da je riječ o zakonu koji reguliše samo radnopravni status državnih službenika u organima javne uprave, ne i drugih kategorija zaposlenih. Na koncu se u dostavljenom mišljenju ističe da je Nalogom supervizora za Brčko distrikt Bosne i Hercegovine nametnut Poslovnik o radu Skupštine Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 17/08, 20/10, 4/13 i 31/13- u daljem tekstu Poslovnik o radu Skupštine BD BiH), koji u Odjeljku 2 - članovi 35-38 pobliže definiše status i položaj Stručne službe Skupštine BD BiH i njenih zaposlenih, pa je između ostalog članom 38. propisano da se postupak zapošljavanja i imenovanja šefa, zamjenika šefa i ostalih zaposlenih Stručne službe Skupštine BD BiH reguliše posebnim zakonom, te da, osim navedenih odredbi Poslovnika o radu Skupštine BD BiH i Zakona o državnoj službi (u kojem se definiše postupak zapošljavanja od raspisivanja konkursa, prijema prijava, sastava komisije koja provodi postupak zapošljavanja pa do donošenja odluke o imenovanju), ne postoji niti

jedan drugi propis kojim je uređen radnopravni status zaposlenih i postupak zapošljavanja u Stručnu službu Skupštine BD BiH. Obzirom da Stručna služba Skupštine BD BiH nije organ uprave, donosilac osporenog zakona smatra da bi se na radnopravni status njenih zaposlenih trebale primjenjivati odredbe Zakona o radu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

RELEVANTNE ODREDBE:

Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine

Član 19 Podjela vlasti

Distrikt se zasniva na podjeli vlasti. Zakonodavnu vlast vrši Skupština Distrikta. Izvršnu vlast vrši Vlada Distrikta. Sudsku vlast vrše sudovi Distrikta.

Član 20 Zaposleni u Distriktu

- (1) Zapošljavanje u javnom sektoru Distrikta vrši se na osnovu profesionalnih sposobnosti i odražava sastav stanovništva.
- (2) Svaki javni zaposleni Distrikta, izuzev gradonačelnika, zamjenika gradonačelnika, glavnog koordinatora Vlade, šefova odjeljenja, poslanika, i savjetnika gradonačelnika, biraju se na osnovu otvorenog konkursa uz javni oglas za upražnjeno radno mjesto koji se objavljuje kako u Distriktu tako i na teritoriji Bosne i Hercegovine, nakon čega će nezavisna komisija za izbor donijeti obavezujuću odluku o kandidatima, zasnovanu na stručnom obrazovanju, iskustvu u struci i stručnim kvalitetima kandidata.
- (3) Nijedna javna institucija Distrikta neće zaposliti niti jedno lice ukoliko to nije u skladu sa zakonom Distrikta kojim se takvo zaposlenje odobrava i reguliše.
- (4) U svrhe ovog člana, izraz "javni zaposleni" odnosi se na sve zaposlene čija se plata isplaćuje iz budžeta Distrikta, i uključuje, ali se ne ograničava na, savjetnike, konsultante, i zaposlene stručnih službi Skupštine i administrativnih službi pravosuđa, kao i na direktore, članove rukovodećih organa i zaposlene u drugim institucijama Distrikta koje su osnovane zakonom.

Član 23 Sastav Skupštine

- (1) Skupština se sastoji od trideset jednog (31) poslanika, od kojih dva (2) poslanika predstavljaju nacionalne manjine u Distriktu.

- (2) Poslanika se biraju na opštim, slobodnim, otvorenim i neposrednim izborima, tajnim glasanjem, u skladu sa zakonima Bosne i Hercegovine i Distrikta.
- (3) Skupština će zaposliti stručno osoblje u svojim stručnim službama i to osoblje će pomagati poslanicima u obavljanju njihovih dužnosti. Predsjednik Skupštine imenuje to osoblje pod uslovom da se u potpunosti poštuju ograničenja iz člana 20 ovog statuta. Zakonima Distrikta propisuju se uslovi za zapošljavanje ovog osoblja.

Član 45 Vlada Distrikta i javna uprava

- (1) Vladu Distrikta čine gradonačelnik, zamjenik gradonačelnika, glavni koordinator Vlade i šefovi odjeljenja.
- (2) Javnu upravu čine:
 - (a) odjeljenja Vlade Distrikta;
 - (b) Kancelarija gradonačelnika;
 - (c) Direkcija za finansije Distrikta;
 - (d) Kancelarija za upravljanje javnom imovinom,
 - (e) Kancelarija koordinatora za Brčko distrikt pri Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, i
 - (f) ostali organi uprave kada je to predviđeno zakonom.
- (3) Niti jednom odredbom navedenom u ovom statutu ne daje se nijednom članu Vlade Distrikta ili javne uprave bilo koje izvršno ovlaštenje ukoliko ono nije detaljnije regulisano zakonima Distrikta.

Član 52 Odgovornosti gradonačelnika

- (1) Gradonačelnik predsjedava Vladom Distrikta. Odgovoran je za zakazivanje i vođenje sjednica Vlade Distrikta.
- (2) Gradonačelnik je odgovoran za sprovođenje zakona Bosne i Hercegovine i Distrikta.
- (3) Gradonačelnik je odgovoran Skupštini za pravilno rukovođenje i upravljanje Distriktom.
- (4) Osim u slučaju da je ovim statutom ili zakonima Distrikta utvrđeno drugačije, gradonačelnik i, ukoliko je to propisano zakonima Distrikta, zamjenik gradonačelnika, proglašava imenovanja, unapređenja i razrješenja svih zaposlenih u javnoj upravi u skladu sa zakonom i osigurava da oni podliježu sveobuhvatnom setu propisa koji se odnose na osoblje, uključujući standarde zapošljavanja, pravila ponašanja i redovne ocjene rada.

- (5) Gradonačelnik u ime Vlade Distrikta obavlja sljedeće dužnosti:
 - a) podnosi nacрте zakona i daje prijedloge Skupštini;
 - b) predlaže budžet Distrikta i podnosi finansijske izvještaje Distrikta;
 - c) obavlja ostale dužnosti u skladu sa ovim Statutom i zakonom.
- (6) Gradonačelnik ima izvršna ovlaštenja koja su mu povjerena zakonima Distrikta.
- (7) Zakonima Distrikta može biti predviđeno da gradonačelnik može donijeti određene odluke u okviru svoje odgovornosti prema ovom statutu ili prema zakonima Distrikta samo nakon odobrenja koje izglasaju članovi Vlade Distrikta (kako su definisani u članu 45(1) ovog statuta).

Zakon o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine

Član 1 (Predmet Zakona)

Ovim zakonom propisuje se radno-pravni status državni službenika, javnih službenika i namještenika (u daljem tekstu: službenici i namještenici) zapošljavanje, stručno usavršavanje i obrazovanje, ocjenjivanje službenika, odgovornost za povrede radnih dužnosti i za štete, zaštita na radu kao i druga pitanja od značaja za ostvarivanje prava i obaveza po osnovu rada službenika i namještenika.

Član 3 (Primjena Zakona)

- (1) Odredbe ovog zakona primjenjuju se na službenike i namještenike u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Distrikt), Kancelariji za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH, Stručnoj službi Skupštine Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Skupština), i drugim organima i institucijama koje se finansiraju iz budžeta Distrikta, ukoliko posebnim zakonom nije drugačije određeno.
- (2) Odredbe ovog zakona koje se odnose na platu, godišnji odmor, plaćeno i neplaćeno odsustvo i druge materijalne naknade u skladu s posebnim propisima primjenjuju se i na lica čije imenovanje potvrđuje Skupština kao i druga lica određena posebnim zakonom, savjetnike gradonačelnika, kao i lica zaposlena u Kabinetu gradonačelnika.

Član 41
(Izbor i imenovanje najuspješnijeg kandidata)

- (1) Komisija za zapošljavanje provodi postupak izbora službenika, odnosno namještenika u skladu sa svojim nadležnostima propisanim ovim zakonom.
- (2) U toku provođenja postupka iz stava 1 ovog člana, Komisija za zapošljavanje:
 - a) ocjenjuje kandidate na osnovu posebnih kriterija;
 - b) na osnovu ocjenjivanja kandidata sačinjava rang-listu do pet najuspješnijih kandidata.
- (3) Komisija za zapošljavanje dostavlja rang-listu s preporukom za izbor kandidata gradonačelniku u roku od 24 sata od obavljenih intervju-a.
- (4) Gradonačelnik, s dostavljene rang-liste, pismeno potvrđuje izbor kandidata koji je ostvario najveći broj bodova, osim u slučaju kada je, vodeći računa o sastavu stanovništva u smislu člana 20 Statuta, potrebno imenovati drugog kandidata s rang-liste, a uz saglasnost zamjenika gradonačelnika i glavnog koordinatora Vlade.

Poslovnik o radu Skupštine Brčko distrikta Bosne i Hercegovine

Odjeljak 2 – Stručna služba

Član 35
(Poslovi Stručne službe)

- (1) Skupština ima službu za stručnu i administrativnu pomoć Skupštini čiji je naziv: Stručna služba.
- (2) Stručna služba pruža stručnu pomoć, administrativnu i logističku podršku, vrši obezbjeđenje, pruža istraživačke usluge za rad poslanika i obavlja druge poslove kojima se obezbjeđuje funkcionisanje Skupštine.
- (3) Stručna služba obavlja poslove u pripremi i organizovanju sjednica Skupštine, pripremi i objavljivanju zakona i drugih akata Skupštine, pomaže u radu skupštinskih komisija, obavlja poslove iz djelokruga radno-pravnih odnosa za poslanike i zaposlene, poslove vezane za obavješćavanje javnosti u vezi sa radom Skupštine.
- (4) Stručna služba uređuje i izdaje „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ (u daljem tekstu: Službeni glasnik Distrikta) u skladu sa zakonom, obavlja korekturu i lekturu zakona i drugih akata koje donosi Skupština, obavlja poslove lekture za druge institucije Distrikta kada se radi o tekstovima koji se objavljuju u Službenom glasniku Distrikta.

- (5) Stručna služba obavlja i druge poslove utvrđene ovim poslovnikom, zakonima Distrikta ili po nalogu predsjednika, odnosno potpredsjednika Skupštine, ili ovlašćenog tijela Skupštine.
- (6) Stručna služba u okviru svojih mogućnosti pomaže rad poslanika, poslaničkih klubova, Izborne komisije Distrikta i Kancelarije za reviziju.

Član 38

(Zapošljavanje i imenovanje zaposlenih u Stručnoj službi)

Postupak zapošljavanja i imenovanja šefa, zamjenika šefa i ostalih zaposlenih Stručne službe reguliše se posebnim Zakonom.

Imajući u vidu gore citirane zakonske odredbe, kao i mišljenje donosioca osporenih opštih akata u pogledu položaja i radnopravnog statusa Stručne službe BD BiH i nadležnosti Skupštine BD BiH propisane odredbom člana 23. stav 3. Statuta BD BiH, a polazeći od načela podjele vlasti sadržanog u odredbi člana 19. Statuta BD BiH, ovaj sud nalazi da stav 1. člana 3. Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine nije u skladu sa članom 23. stav 3. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Naime, iz citiranih odredbi člana 1. i člana 3. stav 1. Zakona o državnoj službi jasno slijedi da navedeni Zakon određuje radnopravni status državnih službenika (zapošljavanje, stručno usavršavanje i obrazovanje, ocjenjivanje službenika, odgovornost za povrede radnih dužnosti i za štete, zaštita na radu, kao i druga pitanja od značaja za ostvarivanje prava i obveza po osnovu rada službenika i namještenika) i da se isti primjenjuje kako na službenike i namještenike u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i Kancelarije za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine, tako i na zaposlene u Stručnoj službi Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

S druge strane, Statut BD BiH je u Poglavlju B detaljno definisao nadležnost i sastav Skupštine BD BiH i ono što je za ovaj predmet najvažnije, stavom 3. člana 23. odredio da je u nadležnosti Skupštine BD BiH da zapošljava stručno osoblje u svojim stručnim službama, koje će pomagati poslanicima u obavljanju njihovih dužnosti, pri čemu predsjednik Skupštine imenuje to osoblje, poštujući ograničenja iz člana 20. Statuta BD BiH.

Određivanjem u Statutu BD BiH da Stručne službe Skupštine BD BiH predstavljaju sastavni dio zakonodavnog organa osigurava se nezavisnost i dioba vlasti, a samim tim i poštovanje principa podjele vlasti određenog kako Ustavom Bosne i Hercegovine, tako i članom 19. Statuta BD BiH, na kojem principu je ustrojeno funkcionisanje svih savremenih autonomnih teritorijalnih cjelina, pa tako i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, kao jedinstvene administrativne jedinice lokalne samouprave pod suverenitetom Bosne i

Hercegovine. Princip međusobne nezavisnosti različitih dijelova vlasti sadržan u navedenoj odredbi člana 19. Statuta BD BiH podrazumijeva da nije prihvatljivo da jedan segment vlasti zadire u nadležnosti i prerogative drugog segmenta vlasti (tako je i Evropski sud za ljudska prava u svojim odlukama više puta istakao da je poštovanje načela podjele vlasti ključno načelo efikasne demokratije, koje se ne može dovoditi u sumnju).

Da su Stručne službe Skupštine BD BiH sastavni dio zakonodavnog organa nedvosmisleno proizilazi i iz odredbi Poslovnika o radu Skupštine BD BiH, koje propisuju da Stručne službe Skupštine BD BiH obavljaju poslove u pripremi i organizovanju sjednica Skupštine, pripremi i objavljivanju zakona i drugih akata Skupštine, pomažu u radu skupštinskih komisija, obavljaju poslove iz djelokruga radnopravnih odnosa za poslanike i zaposlene, kao i druge poslove kojima se osigurava funkcionisanje Skupštine.

U prilog navedenom je i mišljenje donosioca osporavanog Zakona, koji u svom izjašnjenju navodi da Stručna služba Skupštine BD BiH nije organ javne uprave, da je Statut BD BiH definisao njihov položaj u sastavu zakonodavnog organa, da je i sama namjera donosioca Statuta BD BiH, prilikom određivanja statusa Stručne službe Skupštine BD BiH, bila da se osigura potpuna dioba i nezavisnost različitih segmenata vlasti, da i sam naziv Zakona koji je predmet inicijative za ocjenu usklađenosti reguliše radnopravni status državnih službenika u organima javne uprave, a ne drugih kategorija zaposlenih i da bi se na njihov radnopravni status trebale primjenjivati odredbe Zakona o radu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Obzirom da je sud utvrdio da je stav 1. člana 3. Zakona o državnoj službi, u dijelu koji se odnosi na Stručnu službu Skupštine BD BiH, u suprotnosti sa članom 23. stav 3. Statuta BD BiH, to za posljedicu ima da su ostale osporene odredbe Zakona o državnoj službi u potpunosti usaglašene sa Statutom BD BiH, pa stoga nije neophodno posebno razmatrati ostale navode iz inicijative, odnosno bespredmetno je upuštati se u postupak ocjene usklađenosti stava 1. člana 3. Zakona o državnoj službi, sa članom 20. stav 2. i članom 45. stav 2. Statuta BD BiH, kao i ocjene usklađenosti člana 41. istog Zakona sa članom 20. stav 2., članom 23. stav 3. i članom 45. stav 2. Statuta BD BiH.

Takođe, ovaj sud je o ocjeni usklađenosti odredbe člana 41. Zakona o državnoj službi sa članom 20. stav 2. Statuta BD BiH već odlučivao u predmetu broj 97 o U 001533 14 Ous, u kojem je utvrdio da ne postoji neusklađenost navedene zakonske odredbe sa članom 20. stav 2. Statuta BD BiH, budući da je evidentno da osporeni zakonski akt ni na koji način ne dovodi u pitanje statutarni princip, da komisija za izbor donosi obavezujuću odluku o kandidatima, zasnovanu na stručnom obrazovanju, iskustvu u struci i stručnim kvalitetima kandidata, pri čemu radnja gradonačelnika kojom pismeno potvrđuje izbor kandidata koji je ostvario najveći broj bodova, predstavlja samo formalnu kategoriju promovisanja već izabranog kandidata i koja ni na koji način ne utiče na samu proceduru ocjenjivanja, izbora i zapošljavanja državnog službenika, odnosno namještenika (uz izuzetak kada je, vodeći računa o sastavu stanovništva, potrebno imenovati drugog kandidata s rang-liste).

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 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 001582 15 Ous
Brčko, 02.06.2015. godine

PREDSJEDNIK VIJEĆA

Damjan Kaurinović

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