

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 Dragane Tešić, kao članova vijeća, u postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, postupajući po inicijativi I.K., P.V., S.G., M.P. i P.B., svi 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 06.10.2015. godine, donio je

P R E S U D U

UTVRĐUJE SE da Odluka o usvajanju Budžeta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine Skupštine Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, broj 01-02-446/15 od 30.03.2015. godine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 8/15), nije u skladu sa članom 33a. stav (1) tačka (d) i stav (3) Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 2/10) i prestaje da važi od dana objavljivanja ove presude u Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Obrazloženje

Dana 26.05.2015. godine, I.K., P.V., S.G., M.P. i P.B., ... (u daljem tekstu ...), podnijeli su inicijativu za pokretanje postupka ocjene usklađenosti Odluke o usvajanju Budžeta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine Skupštine Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, broj 01-02-446/15 od 30.03.2015. godine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 8/15 – u daljem tekstu Odluka o usvajanju Budžeta Skupštine), sa članom 33a. stav (1) tačka (d) i stav (3) u vezi sa članom 53. stav (2) tačka (a) Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 2/10 - u daljem tekstu Statut). U inicijativi navode da na 12. vanrednoj sjednici Skupštine, održanoj dana 27., 28. i 30. marta 2015. godine, u trenutku kada se odlučivalo o pitanjima iz člana 33a. stav (1) tačka (d) Statuta, odnosno kada je donesena Odluka o usvajanju Budžeta za fiskalnu 2015. godinu koja je bila predmet afirmativnog glasanja u Vladi u skladu sa članom 53. stav (2) Statuta, iz opravdanih razloga nisu prisustvovala dva, od ukupno četiri poslanika, iz reda jednog od konstitutivnih naroda, odnosno iz reda hrvatskog naroda (... I.K. i P.V.). S obzirom na navedeno, predsjednik Skupštine bio je obavezan da razmatranje i glasanje o predmetnim odlukama odloži dok najmanje tri poslanika iz reda svakog od konstitutivnih naroda ne budu prisutna sjednici Skupštine.

Kako nije postupljeno na taj način, po mišljenju podnosioca inicijative, povrijeđene su odredbe Statuta i Poslovnika o radu Skupštine Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj 17/08, 20/10, 4/13 i 31/13 – u daljem tekstu Poslovnik o radu Skupštine), radi čega predlažu da sud pokrene postupak ocjene usklađenosti Odluke o usvajanju Budžeta sa Statutom.

U prilogu inicijative dostavljeni su:

- Odluka o usvajanju Budžeta Skupštine;
- kopija akta šefa Stručne službe i zamjenika šefa Stručne službe Skupštine broj 02-005-239/15 od 24.03.2015. godine (kojim se predsjedniku Skupštine, kod činjenica da su ... I.K. i P.V. zbog privremene spriječenosti za rad opravdali svoj nedolazak na sjednicu Skupštine, „skreće pažnja“ na obavezu poštovanja instituta sprečavanja preglasavanja propisanog odredom člana 33a u vezi sa odredbom člana 53 stav (2) Statuta);
- obavještenja poslanika I. K. predsjedniku Skupštine o spriječenosti da prisustvuje 12. vanrednoj sjednici Skupštine koja je održana dana 27., 28. i 30.03.2015. godine (radi bolovanja);
- obavještenja ... P.V. predsjedniku Skupštine o spriječenosti da prisustvuje 12. vanrednoj sjednici Skupštine (radi bolovanja);
- izvještaj o trajanju privremene nesposobnosti – spriječenosti za rad poslanika I. K. i P. V.;
- podnesak Opštinske organizacije SDP Brčko distrikta BiH – Kluba poslanika SDP Brčko u Skupštini broj 01-16/15 od 24.03.2015. godine (koji sadrži amandmane na Budžet Brčko distrikta BiH za 2015. godinu);
- podnesak poslanika SP P. B. od 24.03.2015. godine (koji sadrži prijedlog amandmana na Budžet Brčko distrikta BiH za 2015. godinu);
- podnesak nezavisnog poslanika u Skupštini A. D. Komisiji za Budžet (koji sadrži prijedlog amandmana na Budžet);
- podnesak Kluba poslanika PDP – SNS Komisiji za Budžet Skupštine broj 04/15 od 25.03.2015. godine (koji sadrži amandmane na Budžet Brčko distrikta BiH za 2015. godinu);
- akt broj 01.3.-05-266/15 od 30.03.2015. godine predsjedavajućeg Zakonodavne komisije Skupštine (iz kojeg se vidi da je Zakonodavna komisija na 15. vanrednoj sjednici održanoj dana 30. marta 2015. godine razmatrala zahtjev predsjednika Skupštine o načinu glasanja o amandmanima poslanika i Komisije za Budžet Skupštine na prijedlog Budžeta za 2015. godinu i da je nakon glasanja utvrđeno da su dva člana Zakonodavne komisije glasali da za Odluku o amandmanima poslanika i Komisije za Budžet Skupštine koje je razmatrala Vlada Brčko distrikta BiH nije neophodno obezbjediti uslove iz člana 33a. Statuta, da je jedan član glasao da je nužno obezbjediti uslove iz člana 33a. Statuta i da je jedan član bio uzdržan, dakle, da ni jedan prijedlog nije dobio potrebnu većinu);
- mišljenje Zakonodavne komisije Skupštine broj 01.3.-05-267/15 od 30.03.2015. godine (iz kojeg se vidi da je nakon ponovnog razmatranja zahtjeva predsjednika Skupštine o načinu glasanja o amandmanima poslanika i Komisije za Budžet Skupštine, na prijedlog Budžeta za 2015. godinu, Zakonodavna

komisija Skupštine dala mišljenje da nije neophodno obezbjediti uslove iz člana 33a. Statuta);

- Odluka Skupštine o usvajanju zapisnika sa 51. i 52. redovne i 12. vanredne sjednice Skupštine broj 01-02-449/15 od 15.04.2015. godine i

- zapisnik sa 12. vanredne sjednice Skupštine broj 01.1-5-246/15-1 od 27., 28. i 30.03.2015. godine (iz kojeg se, prije svega vidi da je predsjednik Skupštine na otvaranju konstatovao da su sa sjednice opravdano odsutni, između ostalih, i ... I.K. i P.V. i da je poslije razmatranja amandmana gradonačelnika Brčko distrikta BiH (oko 1269), amandmana kluba poslanika SDP (ukupno 16), amandmana kluba poslanika PDP-SNS (ukupno 16), amandmana poslanika SP (ukupno 5) i amandmana ... A.D. (ukupno 4), odnosno nakon što su amandmani kluba poslanika SDP, kluba poslanika PDP-SNS, poslanika SP i nezavisnog poslanika odbijeni (tj. nisu usvojeni), Skupština većinom glasova sa 19 poslanika „za” usvojila Odluku o usvajanju Budžeta za fiskalnu 2015. godinu).

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 001600 15 Ous od 30.06.2015. godine, Skupštini je dostavljena predmetna inicijativa i zatraženo je da u roku od 30 dana od dana dostave inicijative Skupština dâ mišljenje o istoj.

Dana 31.07.2015. godine Skupština je dala mišljenje na inicijativu u kojem je navedeno da se jezičkim tumačenjem odredbe člana 33a. Statuta dolazi do zaključka da se ne mogu usvojiti amandmani poslanika ako se ne osiguraju afirmativni glasovi poslanika iz svih konstitutivnih naroda, a da se iz zapisnika sa 12. vanredne sjednice Skupštine može vidjeti da ni jedan amandman koji su predložili poslanici Skupštine nije usvojen, radi čega smatraju da nije došlo do povrede odredbe člana 33a. Statuta. Dakle, samo u situaciji da je prilikom glasanja usvojen neki od amandmana koji su predložili poslanici na Budžet bez potrebnih afirmativnih glasova, po mišljenju donosioca osporavanog akta, došlo bi do povrede odredbe člana 33a. Statuta, a ne i u konkretnoj situaciji obzirom da ni jedan amandman nije usvojen. Nadalje, navode i da je institut sprečavanja preglasavanja ustanovljen iz razloga zaštite od usvajanja određenih akata bez potvrdnih glasova određenog broja poslanika iz svakog od konstitutivnih naroda, a da se analizom odredbe člana 33a. Statuta, dolazi do zaključka da se ne traže afirmativni glasovi za samu Odluku o usvajanju Budžeta, koja je predmet inicijative za ocjenu usklađenosti, već samo tropetinska većina glasova poslanika koji su prisutni i glasaju, što je u konkretnom slučaju osigurano, jer je za Odluku o usvajanju Budžeta glasalo svih 19 prisutnih poslanika. Predlažu da sud odbaci inicijativu za pokretanje postupka ocjene usklađenosti Odluke o usvajanju Budžeta sa Statutom.

RELEVANTNE ODREDBE:

Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine

Član 33 Kvalifikovana većina

- (1) Skupština donosi odluke tropetinskom većinom glasova poslanika koji su prisutni i glasaju u slučajevima kada se odluke tiču:
- a) Poslovnika o radu Skupštine;
 - b) budžeta Distrikta;
 - c) usvajanja i izmjena zakona Distrikta;
 - d) izbora i razrješenja svih lica koja bira Skupština u skladu sa Statutom i zakonom, izuzev članova 29 i 57 ovog Statuta;
 - e) saglasnosti koje daje Skupština na imenovanje i razrješenje zvaničnika u skladu sa Statutom i zakonom;
 - f) prava veta Skupštine na imenovanje i razrješenje zvaničnika u skladu sa Statutom i zakonom, izuzev članova 46(3) i 47(1) ovog Statuta;
 - g) odluka o razrješenju članova upravnih odbora javnih preduzeća u skladu s članom 61(1) ovog Statuta;
 - h) odluka o formiranju posebnih komisija donesenih u skladu s članom 22(2) (g) ovog Statuta.

Član 33a Sprječavanje preglasavanja

- (1) Pored potrebne većine propisane ovim Statutom, potrebni su afirmativni glasovi najmanje jedne trećine poslanika svakog od konstitutivnih naroda koji su prisutni i glasaju za odluke Skupštine koje se odnose na:
- a) usvajanje i izmjene ovog Statuta;
 - b) usvajanje i izmjene Poslovnika o radu Skupštine;
 - c) usvajanje i izmjene zakona ili odluka koje su predložili poslanici u vezi s pitanjima koja bi inače bila predmet afirmativnog glasanja u Vladi u skladu sa članom 53(2) ovog Statuta;
 - d) usvajanje amandmana koje su predložili poslanici između dva čitanja zakona ili odluka koje su bile predmet afirmativnog glasanja u Vladi u skladu s članom 53(2) ovog Statuta;
 - e) usvajanje i izmjene zakona Distrikta kojima se uređuje rad Vlade Distrikta u dijelu kojim se reguliše pitanje afirmativnih glasova članova Vlade Distrikta shodno članu 53(2) ovog Statuta;
 - f) odluke donesene shodno članu 33(1) (d), (e), (f) i (g);
 - g) odluke donesene shodno članu 33(2) (a) i (b);
 - h) nacionalne praznike i spomenike;
 - i) sporazume shodno članu 9. ovog Statuta.

- (2) Minimum od jedne trećine afirmativnih glasova koji je potreban u skladu sa članom (1) ovog člana, neće ni u kom slučaju iznositi više od tri (3) glasa.
- (3) U slučaju da, iz opravdanih razloga, na sjednici Skupštine nema više od dva (2) poslanika iz jednog konstitutivnog naroda u trenutku kada se odlučuje o pitanjima iz stava (1) ovog člana razmatranje i glasanje o predmetnim odlukama se odlaže dok najmanje tri (3) poslanika iz reda tog konstitutivnog naroda ne budu prisutni na sjednici Skupštine. U takvim situacijama detaljan postupak propisuje se u Poslovniku o radu Skupštine.

Član 53 Odgovornosti Vlade i afirmativni glasovi

- (1) Vlada Distrikta sastaje se najmanje jedanput sedmično na redovno zakazanoj sjednici. Članovi Vlade Distrikta raspravljaju o svim pitanjima iz nadležnosti Vlade Distrikta a odluke se donose glasovima proste ili kvalifikovane većine prisutnih članova Vlade Distrikta.
- (2) Zakonima Distrikta utvrđuju se kvalifikovana većina i afirmativni glasovi određenih članova Vlade Distrikta potrebni za donošenje odluka o:
 - a) godišnjem budžetu i njegovim izmjenama,
 - b) prostorno-planskoj dokumentaciji i njenim izmjenama; i
 - c) nacrtima zakona i izmjena zakona iz obrazovanja, religije, jezika i kulture.
- (3) Usvajanje ili izmjene propisa kojima se uređuje pitanje afirmativnih glasova određenih članova Vlade Distrikta, kao što je propisano u stavu 2 ovog člana, predmet su glasanja shodno članu 33a ovog statuta.
- (4) Šefovi odjeljenja imaju izvršna ovlaštenja predviđena zakonima Distrikta.

Poslovnik o radu Skupštine Brčko distrikta Bosne i Hercegovine

Član 12 (Odsustvo sa sjednice Skupštine)

- (1) Poslanici koji su spriječeni da prisustvuju sjednici Skupštine ili Komisije, ili iz određenih razloga treba da u toku rada napuste sjednicu, moraju o tome blagovremeno obavijestiti predsjednika Skupštine ili predsjednika Komisija i opravdati razlog svog odsustva.

- (2) Stručna služba Skupštine vodi posebnu evidenciju o slučajevima iz stava 1 ovog člana.

Član 99

(Postupak odlučivanja u slučaju odsutnosti poslanika iz jednog od konstitutivnih naroda)

- (1) Za donošenje odluka iz člana 33a stava 1 Statuta Distrikta, potrebno je da na sjednici Skupštine prisustvuju najmanje tri (3) poslanika iz svakog konstitutivnog naroda.
- (2) Kada iz opravdanih razloga na sjednici Skupštine ne prisustvuje više od dva (2) poslanika iz jednog konstitutivnog naroda u vrijeme donošenja odluke iz člana 33a stava 1 Statuta Distrikta, diskusija i glasanje o toj odluci odlažu se dok se ne obezbjedi prisustvo najmanje tri (3) poslanika iz tog konstitutivnog naroda.
- (3) Pod opravdanim razlozima u smislu stava 2 ovog člana podrazumijeva se odsustvo poslanika koji je svoju spriječenost da prisustvuje sjednici opravdao pod uslovima iz člana 12 i člana 77 stavova 4 i 5 ovog Poslovnika.
- (4) Diskusija i glasanje o odluci iz stava 2 ovog člana mogu se odložiti promjenom redoslijeda tačaka dnevnog reda tekuće sjednice ili uvrštavanjem te tačke u dnevni red prve naredne sjednice u zavisnosti od toga kada se može obezbjediti prisustvo najmanje tri (3) poslanika iz reda konstitutivnog naroda koji je u pitanju.
- (5) U slučaju da odsutni poslanici ne opravdaju svoje odsustvo u smislu člana 12 i člana 77 stavova 4 i 5 ovog Poslovnika, za donošenje odluke iz stava 2 ovog člana ne zahtijeva se minimum od jedne trećine potvrdnih glasova poslanika iz reda konstitutivnog naroda čiji su poslanici neopravdano odsutni, tako da se odluka može donijeti i bez potvrdnih glasova preostalih prisutnih poslanika iz tog konstitutivnog naroda.

Iz inicijative, dokumenata koji su u prilogu inicijative sudu dostavljeni (čija vjerodostojnost od strane donosioca sporne odluke nije dovedena u pitanje) i mišljenja koje je Skupština dala na podnesenu inicijativu, proizilazi da su sa 12. vanrednog zasjedanja Skupštine, koje je održano 27., 28. i 30. marta 2015. godine, poslanici iz reda hrvatskog naroda I. K. i P. V. bili opravdano odsutni (dakle, da su opravdano odsutna bila dva od ukupno četiri poslanika iz reda hrvatskog naroda), da je sa 19 glasova „za“ usvojena Odluka o usvajanju Budžeta za fiskalnu 2015. godinu i da su prije donošenja Odluke o usvajanju Budžeta razmatrani amandmani koje je gradonačelnik podnio u ime Vlade Distrikta (od oko 1269 amandmana, neki od njih su usvojeni a neki nisu), kao i amandmani kluba poslanika SDP (nijedan od 16 predloženih amandmana nije usvojen), kluba poslanika PDP-SNS (nijedan od 16 predloženih amandmana nije usvojen), amandmani poslanika SP (nijedan od 5 predloženih amandmana nije usvojen) i amandmani nezavisnog poslanika A. D. (nijedan od 4 predložena amandmana nije usvojen).

Osim navedenog, nije sporno ni da je prijedlog Budžeta za fiskalnu 2015. godinu, koji je gradonačelnik sa amandmanima (ukupno oko 1269) u ime Vlade Brčko distrikta BiH podnio Skupštini na usvajanje, prošao afirmativno glasanje na Vladi, kako je to načelno postavljeno odredbom člana 53. stav (2) tačka a) Statuta, a bliže uređeno odredbom člana 14. tačka a) alineja 1. Zakona o Vladi Brčko distrikta Bosne i Hercegovine – „Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine”, broj 19/07, 36/07, 38/07, 2/08, 17/08, 23/08, 14/10 i 28/12 (koja propisuje da Vlada tropetinskom većinom od ukupnog broja članova Vlade odlučuje o godišnjem Budžetu Distrikta i o bilo kojim njegovim izmjenama, uključujući i afirmativne glasove: gradonačelnika, zamjenika gradonačelnika i šefova odjeljenja za stručne i administrativne poslove, obrazovanje, zdravstvo i javne poslove). Stoga, nema osnova za dalju analizu i ocjenu usklađenosti Odluke o usvajanju Budžeta za fiskalnu 2015. godinu sa navedenom odredbom člana 53. stav (2) tačka a) Statuta.

Zadatak suda je da u konkretnom slučaju ocijeni da li je Odluka o usvajanju Budžeta za fiskalnu 2015. godinu donesena u skladu sa članom 33a. stav (1) tačka (d) i stav (3) Statuta. Postupak „usvajanja“ amandmana, po ocjeni ovog suda, podrazumijeva jedinstveni proces donošenja odluka u skladu sa Statutom, ne praveći pri tome razliku da li su amandmani usvojeni ili nisu usvojeni. S tim u vezi je neophodno postupiti u skladu sa odredbom člana 33a. stav (1) tačka (d) koja jasno propisuje potreban broj afirmativnih glasova od najmanje jedne trećine (1/3) poslanika svakog od konstitutivnih naroda koji su prisutni i glasaju za odluke Skupštine. U konkretnom slučaju na sjednici Skupštine iz opravdanih razloga nije bilo prisutno više od dva poslanika iz jednog konstitutivnog naroda (hrvatskog naroda). U takvim situacijama postupak odlučivanja mora biti u skladu sa članom 33a. stav (3) Statuta i članom 99. Poslovnika o radu Skupštine. To znači da je razmatranje i glasanje o usvajanju amandmana moralo biti odloženo sve dok najmanje tri poslanika iz reda svih konstitutivnih naroda ne budu prisutni na sjednici. Detaljni postupak je uređen članom 99. Poslovnika o radu Skupštine, kao i da se diskusija i glasanje o odluci mogu odložiti promjenom redoslijeda tačaka dnevnog reda tekuće sjednice ili uvrštavanjem te tačke u dnevni red prve naredne sjednice u zavisnosti od toga kada se može obezbijediti prisustvo najmanje tri (3) poslanika iz reda konstitutivnog naroda koji je u pitanju (član 99. stav (2) i stav (4) Poslovnika o radu Skupštine).

U postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Distrikta sa Statutom, kontrola statutarnosti se ograničava na ocjenu da li je osporavana odluka donesena na način (u postupku) koji ta norma propisuje i obavezuje. Stoga sud nalazi da, bez poštovanja mehanizma sprečavanja preglasavanja odnosno afirmativnog glasanja iz odredbe člana 33a. Statuta (prvo prisustva najmanje tri poslanika iz reda svih konstitutivnih naroda, a potom i da najmanje jedna trećina poslanika od svakog od konstitutivnih naroda koji su prisutni glasaju za odluku), Skupština nije mogla pristupiti razmatranju i glasanju o amandmanima poslanika Skupštine na prijedlog Odluke o usvajanju Budžeta za fiskalnu 2015.

godinu koju je u ime Vlade Brčko distrikta BiH podnio gradonačelnik Distrikta, već je bila u obavezi postupiti na način propisan stavom (3) odredbe člana 33a. Statuta, odnosno na način regulisan odredbom člana 99. stav (2) i (4) Poslovnika o radu Skupštine.

Samim tim, u konačnom, imajući u vidu da se tek nakon razmatranja i glasanja o amandmanima moglo pristupiti glasanju o prijedlogu Odluke o usvajanju budžeta u cjelosti, te da ne postoji mogućnost suspenzije odredbe člana 99. Poslovnika o radu Skupštine, obzirom da ista proizilazi iz odredbe Statuta, Skupština nije mogla donijeti Odluku o usvajanju Budžeta Distrikta za fiskalnu 2015. godinu.

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 001600 15 Ous
Brčko, 06.10.2015. godine

PREDSJEDNIK VIJEĆA

Damjan Kaurinović

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