

Bosna i Hercegovina
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE
USTAVNI SUD
FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Broj: U-14/17
Sarajevo, 20.11.2017. godine

FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE
PARLAMENTARNA ZBORA
SARAJEVO

Primljeno	22-11-2017	
Org	02 -	02 - 300 17
		ednost x2

DOM NARODA
PARLAMENTA FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE
n/r Predsjedateljice

PREDMET: Dostava presude

U prilogu Vam dostavljamo presudu Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj: U-14/17 od 25.10.2017. godine.

S poštovanjem,



Predsjednica
Ustavnog suda Federacije
Bosne i Hercegovine

Budimir
Vesna Budimir

Bosna i Hercegovina
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE
USTAVNI SUD
FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Broj: U-14/17
Sarajevo, 25.10.2017. godine

Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine odlučujući o zahtjevu načelnika Općine Velika Kladuša za zaštitu prava na lokalnu samoupravu u svezi s člankom 114. Zakona o zaštiti od požara i vatrogastvu, na temelju članka IV.C.3.10.(3) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, a u svezi s Amandmanom XCVI na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, na sjednici bez javne rasprave, održanoj dana 25.10.2017. godine, donio je

P R E S U D U

Utvrđuje se da je člankom 114. Zakona o zaštiti od požara i vatrogastvu („Službene novine Federacije BiH“, broj: 64/09) povrijeđeno pravo na lokalnu samoupravu Općine Velika Kladuša jer su joj nametnute obveze bez prethodne dodjele potrebnih sredstava za njihovo djelotvorno obavljanje.

Presudu objaviti u „Službenim novinama Federacije BiH“, „Službenom glasniku Unsko-sanskog kantona“ i „Službenom glasniku Općine Velika Kladuša“.

O b r a z lo ž e n j e

1. Podnositelj zahtjeva i predmet zahtjeva

Načelnik Općine Velika Kladuša (u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva) podnio je Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud Federacije) dana 23.01.2017. godine pod brojem: 02-01-95/17 od 17.01.2017. godine zahtjev za zaštitu prava na lokalnu samoupravu u svezi s člankom 114. Zakona o zaštiti od požara i vatrogastvu (u daljnjem tekstu: osporeni članak Zakona).

2. Stranke u postupku

Temeljem Amandmana XCVI na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine stranke u ovom postupku su načelnik Općine Velika Kladuša kao podnositelj zahtjeva i Parlament Federacije Bosne i Hercegovine.

3. Bitni navodi zahtjeva

Podnositelj zahtjeva navodi da osporeni članak Zakona povrjeđuju pravo na lokalnu samoupravu Općine Velika Kladuša jer propisuje da se zbog posebnih uvjeta rada, težine i prirode posla i odgovornosti za obavljanje poslova vatrogastva, visina sredstava za plaće starješini profesionalne vatrogasne postrojbe, njihove zamjenike i vatrogasce u profesionalnoj vatrogasnoj postrojbi tijela uprave civilne zaštite općine i kantona, kao i za inspektore

navedene u zakonu, plaća određuje kao za državne službenike i namještenike, ali uvećana za 30%, a da ostali službenici i namještenici na poslovima u profesionalnim vatrogasnim postrojbama imaju dodatak na plaću do 20%. Radna mjesta za koja se predviđaju navedena uvećanja plaće, utvrđuju se u Pravilniku o plaćama i naknadama organa uprave civilne zaštite općine i kantona, a prema radnim mjestima koja su za profesionalnu vatrogasnu postrojbu utvrđena u Pravilniku o unutarnjoj organizaciji tih organa.

Ovakve zakonske odredbe dovode u situaciju Općinu Velika Kladuša da vrši isplate uvećanih plaća neovisno od svojih mogućnosti, a na štetu ostalih izvršitelja koji primaju plaću kao proračunski korisnici što djeluje destimulirajuće na poslove koje obavljaju ostali državni službenici i namještenici. Iz navedene odredbe proizilazi da je određenoj kategoriji državnih službenika poslodavac dužan osigurati dodatna sredstva u proračunu bez nekih konkretnih poslova koje bi obavljali.

Donošenje ovog zakona od strane Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine nije obavljeno u konzultaciji s Općinom Velika Kladuša kao jedinicom lokalne samouprave čime su prekršene odredbe članka 4. Europske povelje o lokalnoj samoupravi, te čl. 56. i 58. Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br.: 49/06 i 51/09).

Iz tih razloga predlaže da Ustavni sud Federacije donese presudu kojom se utvrđuje da je spomenuti Zakon donesen bez suglasnosti odnosno konzultacije sa jedinicama lokalne samouprave i da je u suprotnosti sa člankom 8. stavak 2. i čl. 53. i 56. Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine i Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi. Isto tako predlaže da Parlament Federacije Bosne i Hercegovine iste odredbe usuglasi uz obveznu zakonsku proceduru za usvajanje, kako je to propisano spomenutim Zakonom i međunarodnim aktima.

4. Bitni navodi odgovora na zahtjev

Sukladno članku 16. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br.: 6/95 i 37/03), Ustavni sud Federacije je zatražio od oba doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine da dostave odgovore na poneseni zahtjev.

Domovi Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, Ustavnom sudu Federacije nisu dostavili svoje odgovore.

5. Relevantno pravo

A/ Ustav Federacije Bosne i Hercegovine

Amandman XCVI

U članku IV.C.10. iza stavka (2) dodaje se novi stavak (3) koji glasi:

„(3) Zaštitu prava na lokalnu samoupravu osigurava Ustavni sud. Takav postupak pred Ustavnim sudom mogu pokrenuti općine i gradovi, kao i udruženja općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine. Ustavni sud odlučuje o sporovima između jedinica lokalne samouprave i kantona ili Federacije na zahtjev općinskog ili gradskog vijeća, načelnika

općine ili gradonačelnika grada, ili udruženja općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine.“

B/ Europska Povelja o lokalnoj samoupravi

Članak 4.

Djelokrug lokalne samouprave

1. Osnovna prava i dužnosti lokalnih vlasti bit će utvrđeni ustavom ili statutom, time se, međutim, ne sprječava prenošenje na lokalne vlasti prava i odgovornosti za specifične zadatke, sukladno sa zakonom.
2. Lokalne vlasti će, u granicama zakona, imati puno diskreciono pravo da provode svoje inicijative u svezi sa svim stvarima koje nisu isključene iz njihove nadležnosti, niti stavljene u nadležnost neke druge vlasti.
3. Javni poslovi će se po pravilu, vršiti prije svega od strane onih vlasti koje su najbliže građanima. Prilikom prenošenja odgovornosti na neke drugu vlast vodit će se računa o obimu i prirodi posla, kao i o zahtjevima efikasnosti i ekonomičnosti.
4. Prava povjerena lokalnim vlastima će po pravilu biti puna i isključiva. Ona ne smiju biti uskraćena ili ograničena od strane neke druge – centralne ili regionalne vlasti, osim u slučajevima predviđenim zakonom.
5. U slučajevima prenošenja ovlaštenja sa centralnih i regionalnih na lokalne vlasti, lokalnim vlastima će, u što je moguće većoj mjeri, biti dozvoljeno da prilagođavaju njihovo provođenje u lokalnim uvjetima.
6. Lokalne vlasti će biti konzultirane, u najvećoj mogućoj mjeri, blagovremeno i na odgovarajući način, u procesu planiranja i donošenja odluka o svim stvarima koje ih se direktno tiču.

C/ Zakon o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br.: 49/06 i 51/09)

Članak 8.

Jedinica lokalne samouprave ima vlastite nadležnosti ustanovljene ustavom i zakonom i ima pravo baviti se svim pitanjima od lokalnog značaja koja nisu isključena iz njene nadležnosti, niti dodijeljena u nadležnost neke druge vlasti na osnovu ustava i zakona.

Ona će biti samostalna u odlučivanju o pitanjima iz vlastitih nadležnosti, koje ne mogu biti ograničene ili uskraćene od federalnih ili kantonalnih vlasti, osim u slučajevima i u okvirima utvrđenim ustavom i zakonom.

U vlastite nadležnosti jedinice lokalne samouprave posebice spadaju:

...
- organiziranje, provođenje i odgovornost za mjere zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od elementarnih nepogoda i prirodnih katastrofa;
...

4) Osim ukoliko zakon ne odredi da neku nadležnost treba smatrati povjerenom, nadležnost, ustanovljena ili predviđena zakonom, smatra se vlastitom nadležnosti jedinice lokalne samouprave.

Članak 10.

Poslovi federalnih i kantonalnih vlasti mogu biti povjereni jedinici lokalne samouprave zakonom nakon konzultiranja organa lokalnih vlasti kojima se navedeni poslovi povjeravaju, uzimajući u obzir načelo supsidijarnosti i sposobnosti lokalnih vlasti i njihove administracije da te poslove efikasno obavljaju.

Članak 11.

Prijenos i povjeravanje novih poslova jedinicama lokalne samouprave bit će praćeni dodjelom sredstava potrebnih za njihovo efikasno obavljanje.

Članak 53.

Federalne, odnosno kantonalne vlasti dužne su razmotriti inicijative, prijedloge i sugestije jedinica lokalne samouprave i o svom stavu i poduzetim aktivnostima obavijestiti jedinice lokalne samouprave u roku od 30 dana od dana prijema inicijative, prijedloga ili sugestije.

Članak 56.

Federalne, odnosno kantonalne vlasti dužne su u najvećoj mogućoj mjeri konzultirati jedinice lokalne samouprave u postupku donošenja propisa koji ih se direktno tiču.

Konzultiranje, u smislu iz prethodnog stavka ovog članka, federalne, odnosno kantonalne vlasti vrše putem saveza općina i gradova.

Članak 58.

Danom stupanja na snagu ovog zakona prestaje da važi Zakon o osnovama lokalne samouprave ("Službene novine Federacije BiH", broj: 6/95).

Federacija BiH i kantoni dužni su uskladiti svoje zakone sa ovim zakonom, te izvršiti prijenos poslova i nadležnosti, kao i odgovornosti dodijeljenih jedinicama lokalne samouprave ovim zakonom u roku od šest mjeseci od dana njegovog stupanja na snagu.

Jedinice lokalne samouprave dužne su uskladiti svoje statute sa ovim zakonom u roku od 12 mjeseci od dana njegovog stupanja na snagu.

Stupanjem na snagu ovog zakona prestaju da važe odredbe kantonalnih zakona o lokalnoj samoupravi i odredbe statuta jedinica lokalne samouprave koje su u suprotnosti sa odredbama ovog zakona.

D/ Zakon o zaštiti od požara i vatrogastvu („Službene novine Federacije BiH“, broj: 64/09)

Članak 114.

(1) Zbog posebnih uvjeta rada, težine i prirode posla i odgovornosti za obavljanje poslova vatrogastva iz članka 68. ovog zakona, visina sredstava za plaće starješine profesionalne vatrogasne postrojbe, njihove zamjenike i vatrogasce u profesionalnoj vatrogasnoj postrojbi

tijela uprave civilne zaštite Federacije, kantona, općine i grada, kao i za inspektore iz članka 146. stavak 1., članka 148. stavak 1. i članka 151. stavak 3. ovog zakona, određuju se kao za državne službenike i namještenike, uvećana za 30%, a ostali službenici i namještenici na poslovima u profesionalnim vatrogasnim postrojbama imaju dodatak na plaću do 20%.

(2) Radna mjesta iz stavka 1. ovog članka za koja pripada uvećanje plaće za 30%, odnosno do 20%, utvrđuju se u pravilniku o plaćama i naknadama tijela uprave civilne zaštite Federacije, kantona, općine i grada, a prema radnim mjestima koja su za profesionalnu vatrogasnu postrojbju utvrđena u pravilniku o unutarnjoj organizaciji tih tijela.

E/ Zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća („Službene novine Federacije BiH“, broj: 39/03)

Članak 2. stavak 2.

Poslovi zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća su od općeg značaja za Federaciju.

6. Sudska praksa Ustavnog suda Federacije

- Presuda broj:U-9/16 od 30.11.2016. godine („Službene novine Federacije BiH“, broj: 1/17)

7. Činjenično stanje i stav Suda

Ustavni sud Federacije održao je sjednicu bez javne rasprave iz razloga što nije bilo potrebe za neposrednim razjašnjenjem pitanja značajnih za donošenje odluke, te je nakon analize podnesenog zahtjeva i drugih dokaza i priloga u spisu koji su relevantni za odlučenje u ovoj pravnoj stvari, utvrdio sljedeće:

Parlament Federacije Bosne i Hercegovine donio je Zakon o zaštiti od požara i vatrogastvu i to na sjednici Zastupničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine 29.09.2009. godine i na sjednici Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine 09.07.2009. godine koji je objavljen u „Službenim novinama Federacije BiH“, broj: 64/09. Istim Zakonom je propisano organiziranje i funkcioniranje zaštite od požara i vatrogastva, planiranje i provedba mjera zaštite od požara, organiziranje i funkcioniranje vatrogastva i gašenje požara (vatrogasne intervencije), stručno osposobljavanje i usavršavanje uposlenih osoba i vatrogasaca, financiranje i druga pitanja bitna za organiziranje i funkcioniranje zaštite od požara i vatrogastva u Federaciji Bosne i Hercegovine. Isto tako je regulirano, da zaštita od požara i vatrogastvo čini sastavni dio jedinstvenog sustava zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih nepogoda i drugih mogućih nesreća u Federaciji Bosne i Hercegovine, koji je uređen Zakonom o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća i da su ovi poslovi od posebnog značaja za Federaciju, zbog čega se zaštita od požara i vatrogastvo organizira i funkcionira u okviru tog sustava. Radi bolje i efikasnije organizacije zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara, izvršena je podjela prava i dužnosti tijela Federacije, kantona, općine i grada, sa točno određenim nadležnostima. Analogno ovome, Zakonom o zaštiti od požara i vatrogastvu je propisano da se financijska sredstva za potrebe zaštite od požara i vatrogastva iz nadležnosti Federacije osiguravaju u

proračunu Federacije, a za potrebe zaštite od požara i vatrogastva iz nadležnosti kantona u proračunu kantona, te za nadležnosti općine i grada u proračunu općine, odnosno grada. Zakonom je propisan radno-pravni status vatrogasaca i njihove naknade gdje je utvrđeno da se na radne odnose vatrogasaca koji se nalaze u profesionalnoj vatrogasnoj postrojbi kantona, općine i grada, primjenjuju propisi o radnim odnosima, koji važe za državne službenike i namještenike tijela državne službe i to: za vatrogasce koji imaju visoku stručnu spremu, najmanje VII stupanj, primjenjuju se odredbe Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br.: 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06 i 04/12 i 99/15), a za vatrogasce koji imaju višu ili srednju stručnu spremu i imaju status namještenika, primjenjuje se odredbe Zakona o namještenicima u organima državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj: 49/05), te pitanja koja su određena ovim Zakonom.

Iz naprijed izložene analize Zakona o zaštiti od požara i vatrogastvu, može se zaključiti, da je u svezi s organiziranjem i funkcioniranjem zaštite od požara i vatrogastva, planiranja i provedbe mjera zaštite od požara, organizacije i funkcioniranja vatrogastva i gašenja požara, zapošljavanja, stručnog usavršavanja uposlenih osoba i vatrogasaca, te financiranja i ostalih pitanja bitnih za organiziranje i funkcioniranje zaštite od požara i vatrogastvu Federacije Bosne i Hercegovine, striktno izvršena kako podjela nadležnosti u oblasti zaštite od požara i vatrogastva, tako i financiranje tih nadležnosti između Federacije, kantona i općina, odnosno grada.

Pored navedenog neophodno je imati u vidu i članak 56. Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine kojim je propisano, da su federalne, odnosno kantonalne vlasti dužne u najvećoj mogućoj mjeri konzultirati jedinice lokalne samouprave u postupku donošenja propisa koji ih se izravno tiču, te da se konzultiranje u smislu prethodnog članka vrši putem Saveza općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine. Sličnu odredbu o obvezi konzultacije jedinica lokalne samouprave sadrži i Europska povelja o lokalnoj samoupravi (članak 4. stavak 6.). Isto tako, člankom 10. Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, propisana je mogućnost da poslovi federalne i kantonalne vlasti mogu biti povjereni jedinici lokalne samouprave, nakon konzultacije tijela jedinice lokalnih vlasti kojim se poslovi povjeravaju, ali kako je to propisano člankom 11. istoga Zakona, prijenos i povjeravanje poslova jedinicama lokalne samouprave, bit će praćeno dodjelom sredstava potrebnih za njihovo djelotvorno obavljanje.

Međutim, iz podnesenog zahtjeva je vidljivo da je razlog za pokretanje postupka zaštite prava na lokalnu samoupravu taj, što je Federacija Bosne i Hercegovine u osporenom članku Zakona propisala dodatne financijske obveze općinama za one osobe koje se bave zaštitom od požara kao što su vatrogasci, inspektori, službenici i namještenici i dr. Međutim, Parlament Federacije Bosne i Hercegovine u postupku donošenja ovog Zakona, u odnosu na jedinice lokalne samouprave, u konkretnom slučaju Općinu Velika Kladuša, nije prema relevantnim odredbama i to članka 4. stavak 6. Europske povelje o lokalnoj samoupravi i članka 56. Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, proveo propisanu proceduru konzultacije prilikom propisivanja navedenih uvećanja na ime dodatka na plaće, niti je vršio prijenos potrebnih financijskih sredstava, kako bi se jedinicama lokalne samouprave osigurala odgovarajuća financijska sredstva za uvećanje plaća uposlenicima na

poslovima u profesionalnoj vatrogasnoj postrojbi i tijelima uprave civilne zaštite, kako je to propisano osporenim člankom Zakona.

Za meritorno rješavanje ovog ustavnopravnog predmeta, Ustavni sud Federacije je kao nesporno utvrdio da je osporenim člankom Zakona nametnuta obveza jedinici lokalne samouprave da se, zbog posebnih uvjeta rada, težine i prirode posla i odgovornosti za obavljanje poslova vatrogastva, visina sredstava za plaće starješina profesionalne vatrogasne postrojbe, njihove zamjenike i vatrogasce u profesionalnoj vatrogasnoj postrojbi tijela uprave civilne zaštite Federacije, kantona, općine i grada, kao i za inspektore, određuju kao za državne službenike i namještenike, uvećana za 30%, a ostali službenici i namještenici na poslovima u profesionalnim vatrogasnim postrojbama dodatak na plaću određuje se do 20%. Pored toga, da se radna mjesta za koja se predviđa uvećanje plaće utvrđuju u pravilniku o plaćama i naknadama organa civilne zaštite općine i kantona, a prema radnim mjestima koja su za profesionalnu vatrogasnu postrojbu utvrđena u pravilniku o unutarnjoj organizaciji tih organa. Ove zakonske norme su obvezujuće naravi i obvezuju Općinu Velika Kladuša kao poslodavca, da vrši propisane isplate s navedenim procentima, neovisno od svojih materijalnih mogućnosti, a na štetu ostalih općinskih uposlenika, kojim se, također iz istog općinskog proračuna isplaćuju plaće, a ta novčana sredstava su ograničena. Stoga, predviđeno uvećanje plaća, bez obzira što nije utvrđena osnovica istih, svakako opterećuje proračun poslodavca, Općinu Velika Kladuša, a navedena povećanja trebaju da prate i odgovarajući izvori financiranja, odnosno prijenos finansijskih sredstava nužan da bi se efikasno obavljale zakonske obveze iz ovog značajnog i bitnog područja za Federaciju Bosne i Hercegovine, a to je zaštite od požara i vatrogastva, što donesenim Zakonom nije propisano.

Iz svih naprijed navedenih razloga, Ustavni sud Federacije donio je presudu kao u izreci, te će objavljivanjem ove presude u „Službenim novinama Federacije BiH“ prestati obveza Općine Velika Kladuša na provođenje osporenog članka Zakona.

Ovu presudu Ustavni sud Federacije donio je jednoglasno u sastavu: Vesna Budimir, predsjednica Suda, Mirjana Čučković, dr.sc.iur. Šahbaz Džihanović, Aleksandra Martinović, prof.dr. Edin Muminović, dr.sc Kata Senjak i Mladen Srđić, suci Suda.



Predsjednica
Ustavnog suda Federacije
Bosne i Hercegovine


Vesna Budimir