

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

Broj: U-21/17
Sarajevo, 21.11.2017. godine

Bosna i Hercegovina
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE
PARLAMENT FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE
DOM NARODA
SARAJEVO

Primitjeno:	22-11-2017		
Odg. jed.	Broj	Priloga	Vrijednost
02-02-	464/17		

 2

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-21/17 od 25.10.2017. godine.

S poštovanjem,



Predsjednica
Ustavnog suda Federacije
Bosne i Hercegovine


Vesna Budimir

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

Broj: U-21/17
Sarajevo, 25.10.2017. godine

Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine odlučujući o zahtjevu načelnika Općine Žepče za zaštitu prava na lokalnu samoupravu u svezi s člankom 114. Zakona o zaštiti od požara i vatrogastvu i člankom 106. Zakona o zaštiti od požara i vatrogastvu Zeničko-dobojskog kantona, 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) i člankom 106. Zakona o zaštiti od požara i vatrogastvu („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“, broj: 5/11) povrijeđeno pravo na lokalnu samoupravu Općine Žepče, jer su joj nametnute obveze bez prethodne dodjele sredstava potrebnih za njihovo djelotvorno obavljanje.

Presudu objaviti u „Službenim novinama Federacije BiH“, „Službenim novinama Zeničko-dobojskog kantona“ i „Službenom glasniku Općine Žepče“.

O b r a z l o ž e n j e

1. Podnositelj zahtjeva i predmet zahtjeva

Načelnik Općine Žepče (u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva) podnio je Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud Federacije) dana 13.02.2017. godine, zahtjev za zaštitu prava na lokalnu samoupravu, broj: 01/1-02-97/17 od 09.02.2017. godine u svezi s člankom 114. Zakona o zaštiti od požara i vatrogastva (u daljnjem tekstu: osporeni članak federalnog zakona) i člankom 106. Zakona o zaštiti od požara i vatrogastvu (u daljnjem tekstu: osporeni članak kantonalnog zakona).

2. Stranke u postupku

Stranke u ovom postupku na temelju Amandmana XCVI na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine su: načelnik Općine Žepče, Parlament Federacije Bosne i Hercegovine i Skupština Zeničko-dobojskog kantona.

3. Bitni navodi zahtjeva

Podnositelj zahtjeva navodi da odrednice o reguliranju plaća i naknada u osporenim člancima federalnog i kantonalnog zakona koje se odnose na povećanje plaća osobama koje rade u profesionalnim vatrogasnim postrojbama i upravama civilne zaštite, povrjeđuju pravo jedinica lokalne samouprave jer propisuju da zbog posebnih uvjeta rada, težine i prirode posla i odgovornosti za obavljanje tih poslova, visina sredstava za plaće starješina profesionalne vatrogasne postrojbe, njihove zamjenike i vatrogasce u profesionalnoj vatrogasnoj postrojbi te tijelima uprave civilne zaštite Federacije, kantona, općine i grada, kao i za inspektore, određuje kao za državne službenike i namještenike, 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 Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji tih organa. Ovakve zakonske odredbe stvaraju obvezu Općini Žepče da vrši isplate uvećanih plaća neovisno od svojih mogućnosti, a na štetu ostalih uposlenika koji primaju plaću kao proračunski korisnici što djeluje destimulirajuće na poslove koje obavljaju. Prije donošenja osporenih zakona nisu obavljene konzultacije sa Općinom Žepče kao jedinicom lokalne samouprave putem Saveza općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine, čime su prekršene odrednice članka 4. stavak 6. Europske povelje o lokalnoj samoupravi, te članak 8. stavak 2. i čl. 10., 11., 53., 56. i 58. Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br.: 49/06 i 51/09).

Predlaže da Ustavni sud Federacije donese presudu kojom će utvrditi, da su osporeni članci federalnog i kantonalnog zakona doneseni bez suglasnosti jedinice lokalne samouprave i u suprotnosti su sa Zakonom o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, i člankom 4. stavak 6. Europske povelje o lokalnoj samoupravi, te utvrdi obvezu zakonodavcu, da odredbe istih usuglasi i pristupi donošenju amandmana na zakone uz obveznu zakonsku proceduru za usvajanje.

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 dana 23.02.2017. godine zatražio od oba doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine i Skupštine Zeničko-dobojskog kantona da dostavi odgovor na podneseni zahtjev u roku od 30 dana, od dana prijema zahtjeva, kao i izjašnjenje od Saveza općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine o tome, da li su i na koji način učestvovali u postupku donošenja spomenutih zakona.

U odgovoru, broj 01/02-02-2389-4/17 od 23.03.2017. godine Skupština Zeničko-dobojskog kantona navodi da je Vlada Zeničko dobojskog kantona na 178. sjednici od 27.04.2010. godine, na prijedlog Kantonalne uprave civilne zaštite donijela Zaključak kojim je utvrdila Nacrt zakona o zaštiti od požara i vatrogastvu i isti uputila u skupštinsku proceduru. Nakon razmatranja i prihvatanja istog od strane Skupštine, donesen je Zaključak broj: 01-02-15446/10 od 26.05.2010. godine o provođenju javne rasprave, te je na Skupštini 24.03.2011. godine donesen Zaključak kojim se utvrđen Prijedlog spomenutog zakona iz čega se zaključuje da je ovaj zakon usvojen u redovitoj proceduri uz ispunjavanje svih

formalno-pravnih uvjeta za njegovo donošenje, imajući u vidu da je sadržavao obrazloženje za donošenje, pozitivna mišljenja Ministarstva za pravosuđe i upravu, Ministarstva financija i Sekretarijata za zakonodavstvo, kao i izvješće o provedenoj raspravi po Nacrtu ovoga zakona. Iz dokaza dostavljenih u prilogu dopisa Kantonalne uprave civilne zaštite Zeničko-dobojskog kantona, broj: 16-02-21317-3/16 od 07.03.2017. godine vidljivo je da je javna rasprava o Nacrtu Zakona o zaštiti od požara i vatrogastvu bila provedena u svim općinama ovoga kantona, pa i u Općini Žepče dana 25.06.2010. godine, na kojoj su svi zainteresirani mogli da daju primjedbe, prijedloge i sugestije i biti aktivno uključeni u postupak donošenja ovoga Zakona, a evidentno je da predstavnici ove Općine nisu imali primjedbe na osporene članke kantonalnog zakona. Stoga nisu utemeljeni navodi podnositelja zahtjeva da su isti doneseni bez prethodne konzultacije s Općinom Žepče. Kao dokaz da je predlagatelj navedenog Zakona vodio računa o uključivanju jedinica lokalne samouprave u postupak donošenja istog, navodi se Rješenje o imenovanju Radne grupe od strane Vlade Zeničko-dobojskog kantona, broj: 02-34-30652/09 od 26.11.2009. godine za izradu Nacrta Zakona o zaštiti od požara i vatrogastvu u čijem sastavu je bio i predstavnik Općine Žepče. Smatraju, da osporenim člankom kantonalnog zakona nije povrijeđeno pravo Općine Žepče na lokalnu samoupravu jer istim se ne propisuje iznos osnovice ili visina plaće nego samo procentualna razlika plaće za osobe koje se bave vatrogastvom u svojim općinama kojima je ostavljeno da odluče o osnivanju profesionalnih vatrogasnih postrojbi i da donesu pravilnike o njihovim unutarnjim ustrojstvima. Navedeno je da je kantonalni Zakon o zaštiti od požara i vatrogastvu donesen sukladno članku 37. stavak 1. točka f) Ustava Zeničko-dobojskog kantona i članku 165. Zakona o zaštiti od požara i vatrogastva Federacije Bosne i Hercegovine kojim je propisano da su kanton, općina i grad „dužni svojim propisom utvrditi nadležnost svojih organa vlasti u oblasti zaštite od požara i vatrogastva i druga pitanja koja su za kanton, općinu i grad predviđena ovim zakonom, kao i pitanja koja nisu uređena ovim zakonom, a važna su za organizaciju i efikasno funkcioniranje zaštite od požara i vatrogastva na području kantona, općine i grada“. Skupština Zeničko-dobojskog kantona bila je dužna regulirati plaće i naknade u osporenom članku kantonalnog zakona i to na temelju članka 14. točka 1. spomenutog federalnog zakona koji propisuje da Kanton, u oblasti zaštite od požara i vatrogastva „svojim propisom uređuje organizaciju i način funkcioniranja zaštite od požara i vatrogastvo na području kantona od značaja za kanton, sukladno ovom zakonu“. Utvrđujući takva rješenja Skupština Zeničko-dobojskog kantona je samo postupila sukladno članku 114. federalnog zakona, a postupak donošenja tog kantonalnog zakona proveden je suglasno tada važećem Poslovniku Skupštine Zeničko-dobojskog kantona, federalnom zakonu i međunarodnim aktima. Što se tiče navoda podnositelja zahtjeva da je Općina Žepče „prisiljena“ da izvrši uplate uvećanih plaća, podsjećaju da je u čl. 4., 11., 14., 16. i 132.-136. navedenog federalnog zakona propisano da su zaštita od požara i vatrogastvo djelatnosti od posebnog interesa za Federaciju, kanton, grad i općinu i da se sufinanciraju iz proračunskih sredstava Federacije, kantona i općina. Ističu, da su zaštita od požara i vatrogastvo sastavni dio jedinstvenog sustava zaštite i spašavanja ljudi i materijalni dobara od prirodnih nepogoda i drugih nesreća u Federaciji Bosne i Hercegovine, a ta je oblast uređena posebnim Zakonom o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća („Službene novine Federacije BiH“, br. 39/03 i 22/06). Imajući u vidu sve navedeno, predlažu da Ustavni sud Federacije presudom utvrdi da osporenim odredbama federalnog i kantonalnog zakona nije povrijeđeno pravo Općine Žepče na lokalnu samoupravu. Uz odgovor su priloženi i dokazi i to: dopis Kantonalnog pravobraniteljstva Zenica, broj R-42/17 od 03.03.2017. godine; dopis Kantonalne uprave civilne zaštite Zeničko-dobojskog kantona, broj: 16-02-21317/16 od

07.03.2017. godine; Rješenje o imenovanju Radne grupe za izradu Nacrta Zakona o zaštiti od požara i vatrogastvu Zeničko-dobojskog kantona s evidencijom nazočnih članova Radne grupe (uz napomenu da je u radu Komisije učestvovao i član iz Općine Žepče dipl. ing. sigurnosti Zoran Martinović); Dostava obavijesti o terminu održavanja javne rasprave o Nacrtu zakona o zaštiti od požara i vatrogastvu (tabelarni prikaz po općinama, s datumom i vremenom održavanja javne rasprave); Zapisnik s javne rasprave o Nacrtu Zakona o zaštiti od požara i vatrogastvu, održane dana 28.06.2010. godine u prostorijama Općine Tešanj; Prijedlog Zakona o zaštiti od požara i vatrogastvu, broj 16-02-30652-26/10 od 19.10.2010. godine; Zaključak Vlade Zeničko-dobojskog kantona o skidanju s dnevnog reda točke: Prijedlog Zaključka o utvrđivanju Prijedloga Zakona o zaštiti od požara i vatrogastvu, radi dorade; Zahtjev Kantonalne uprave civilne zaštite da se dostave Zapisnik, izvod iz Zapisnika ili stenogram sa 195. i 201. sjednice Vlade Zeničko-dobojskog kantona; Prijedlog Zakona o zaštiti od požara i vatrogastvu broj: 16-02-30652-28/10 od 07.12.2010. godine sa zahtjevom da se ovaj prijedlog uvrsti kao točka dnevnog reda jedne od narednih sjednica Vlade; Zahtjev za stavljanjem Prijedloga Zakona o zaštiti od požara i vatrogastvu, broj: 16-02-30652-29/10 od 10.03.2011. godine; Prijedlog Zakona o zaštiti od požara i vatrogastvu broj: 16-02-30652-30/10 od 15.03.2011. godine sa svim priložima, obrazloženjem Prijedloga zakona, Izvješće o provedenoj javnoj raspravi, Zaključcima Skupštine sa 42. sjednice, Mišljenjima ministarstava, kao i Prijedlog Zaključka Vlade kojim se utvrđuje Nacrt Zakona o zaštiti od požara i vatrogastvu Zeničko-dobojskog kantona; Zaključak Vlade Zeničko-dobojskog kantona broj: 02-02-8235/11 od 24.03.2011. godine; Amandman na izjašnjenje, broj: 01-02-8235-2/11 od 08.04.2011. godine; poziv na sjednicu Vlade za izjašnjenje po Amandmanima, broj: 02-01-9625/11 od 08.04.2011. godine; Zaključak Vlade Zeničko-dobojskog kantona o odbacivanju amandmana, broj: 02-02-9643/11 od 11.04.2011. godine; Izvješće Komisije za pravosuđe i upravu, broj: 01-06-9026-1/11 od 08.04.2011. godine; Obavijest službama civilne zaštite o usvajanju Zakona o zaštiti od požara i vatrogastvu, broj: 16-02-30652-31/09 od 12.04.2011. godine; Obavijest službama civilne zaštite o objavljivanju Zakona o zaštiti od požara i vatrogastvu, broj: 16-02-30652-32/09 od 25.04.2011. godine; Obavijest načelnicima općina Zeničko-dobojskog kantona za obvezu usklađivanje propisa općine sa Zakonom o zaštiti od požara i vatrogastvu, broj: 16-02-30652-34/09 od 15.11.2011. godine i Zakon o zaštiti od požara i vatrogastvu („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“, broj: 5/11). Iz evidencija nazočenja članova Radne grupe za izradu Nacrta Zakona o zaštiti od požara i vatrogastvu Zeničko-dobojskog kantona, koja se nalazi u spisu, vidno je da je održano ukupno 13 sastanaka, a da je predstavnik Općine Žepče Zoran Martinović, dipl.ing. sigurnosti i član profesionalne postrojbe iz općinske službe civilne zaštite Žepče, nazočio na pet sastanaka. Iz izvješća o provedenoj javnoj raspravi po Nacrtu Zakona o zaštiti od požara i vatrogastvu, broj 16-02-30652-23/09 od 25.08.2010. godine nije evidentirana nijedna primjedba od strane predstavnika Općine Žepče. Smatraju da su lokalne vlasti blagovremeno i na odgovarajući način konzultirane u procesu donošenja spomenutog kantonalnog zakona, kao akta kojim se normativno uređuju stvari koje ih se direktno tiču, čime je, po njima, primijenjena odredba članka 4. stavak 6. Europske povelje o lokalnoj samoupravi, kao i odredba članka 56. Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Savez općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine dana 10.03.2017. godine, aktom broj: 178/17 od 06.03. 2017. godine, izvijestio je Ustavni sud Federacije da nije bio konzultiran u postupku donošenja federalnog i kantonalnog zakona.

Domovi Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, Ustavnom sudu Federacije do izrade ovog referata 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.“

Dosadašnji st. (3) i (4) postaju st. (4) i (5);

Amandman XVIII

Članak VII.3. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine mijenja se i glasi:

„Međunarodni ugovori i drugi sporazumi koji su na snazi u Bosni i Hercegovini i Federaciji, te opća pravila međunarodnog prava čine dio zakonodavstva Federacije. U slučaju nesuglasnosti međunarodnog ugovora, odnosno sporazuma i zakonodavstva, prevladava međunarodni ugovor, odnosno sporazum.“

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. Javi 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.

1) 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 temelju ustava i zakona.

2) 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.

3) 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 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.

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

Članak 1.

Ovim se zakonom uređuje organizacija i funkcioniranje zaštite od požara i vatrogastva, planiranje i provedba mjera zaštite od požara, organizacija i funkcioniranje vatrogastva i gašenje požara (vatrogasne intervencije), stručno osposobljavanje i usavršavanje zaposlenih osoba i vatrogasaca, financiranje i druga pitanja bitna za organizaciju i funkcioniranje zaštite od požara i vatrogastva u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Federacije).

Članak 3.

Zaštita od požara i vatrogastvo čine sastavni dio jedinstvenog sustava zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih nepogoda i drugih nesreća (u daljnjem tekstu: prirodne i druge nesreće) u Federaciji koji je uređen Zakonom o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća („Službene novine Federacije BiH“, broj: 39/03 i 22/06), zbog čega se zaštita od požara i vatrogastvo organiziraju i funkcioniraju u okviru tog sustava, a vrši se na način propisan ovim zakonom.

Članak 114.

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%.

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 postrojbu utvrđena u pravilniku o unutarnjoj organizaciji tih tijela.

F) Zakon o zaštiti od požara i vatrogastvu

(„Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“, broj: 5/11)

Članak 1.

(Predmet zakona)

Ovim zakonom uređuje se organizacija i funkcioniranje zaštite od požara i vatrogastva, planiranje i provođenje mjera zaštite od požara, organizacija i funkcioniranje vatrogastva i gašenje požara (vatrogasne intervencije) stručno osposobljavanje i usavršavanje uposlenih osoba i vatrogasaca, financiranje i druga pitanja od značaja za organizaciju i funkcioniranje zaštite od požara i vatrogastva u Zeničko-dobojskom kantonu (u daljnjem tekstu: Kanton).

Članak 3.

(Sustav zaštite i spašavanja)

Zaštita od požara i vatrogastvo čine sastavni dio jedinstvenog sustava zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih nepogoda i drugih nesreća (u daljnjem tekstu: prirodne i druge nesreće) u Kantonu, koji je uređen Zakonom o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća „Službene novine Federacije BiH“, br.: 39/03, 22/06 i 43/10) i Zakonom o nadležnostima kantonalnih organa Zeničko-dobojskog kantona u oblasti zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“, broj: 9/08) (u daljnjem tekstu: Zakon o nadležnostima kantonalnih organa u oblasti zaštite i spašavanja), pa se radi toga zaštita od požara i vatrogastvo organiziraju i funkcioniraju u okviru tog sustava, a vrše se na način predviđen ovim zakonom.

Članak 106.
(Plaće i naknade)

(1) Zbog posebnih uvjeta rada, težine i prirode posla i odgovornosti za obavljanje poslova vatrogastva iz članka 61. ovog zakona, visina sredstava za plaće starješine profesionalne vatrogasne postrojbe, njihove zamjenike i vatrogasce u profesionalnoj vatrogasnoj postrojbi organa uprave civilne zaštite općine i kantona, kao i za inspektore iz članka 136. stavak (1) i članka 139. stavak (2) 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 organa uprave civilne zaštite općine i kantona, a prema radnim mjestima koja su za profesionalnu vatrogasnu jedinicu utvrđena u pravilniku o unutarnjoj organizaciji tih organa.

5. Sudska praksa Ustavnog suda Federacije

Presuda broj: U-8/16 od 25.10.2016. godine („Službene novine Federacije BiH“, broj: 96/16) i Presuda broj: 9/16 od 30.11.2016. godine („Službene novine Federacije BiH“, broj: 1/17).

6. Činjenično stanje i stav Ustavnog Suda Federacije

Nakon izvršenog uvida u podneseni zahtjev osporene odredbe federalnog i kantonalnog zakona o zaštiti od požara i vatrogastva, odgovor nadležnih organa Skupštine Zeničko-dobojskog kantona i druge dokaze i priloge u spisu koji su relevantni za odlučenje u ovoj pravnoj stvari, utvrđeno je 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 vatrogastva 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. Skupština Zeničko-dobojskog kantona donijela je na petoj sjednici održanoj 11.04.2011. godine Zakon o zaštiti od požara i vatrogastvu koji je objavljen u „Službenim novinama Zeničko-dobojskog kantona“, broj: 5/11 koji na istovjetan način regulira organizaciju i funkcioniranje zaštite od požara i vatrogastva, ali na teritoriji Zeničko-dobojskog kantona.

Iz naprijed izložene analize zakona o zaštiti od požara i vatrogastvu, može se zaključiti, da je u svezi sa 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 u Federaciji 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 navedenih činjenica koje se odnose na spomenute zakone, neophodno je navesti 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 konzultiranja jedinica lokalne samouprave sadrži i Europska povelja o lokalnoj samoupravi (članak 4. stavak 6.). Nadalje, člankom 10. Zakona o načelima lokalne samouprave, propisana je mogućnost da poslovi federalne i kantonalne vlasti mogu biti povjereni jedinici lokalne samouprave, nakon konzultiranja 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 Parlament Federacije Bosne i Hercegovine odnosno Skupština Zeničko-dobojskog kantona u osporenim člancima 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. Osim toga, Parlament Federacije Bosne i Hercegovine ni Skupština kantona u postupku donošenja ovog Zakona, u odnosu na jedinice lokalne samouprave, u konkretnom slučaju Općinu Žepče, nisu prema relevantnim odredbama članka 56. Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, proveli propisanu proceduru konzultacije sa Savezom općina i gradova Federacije Bosne i

Hercegovine (dopis Saveza općina i gradova Bosne i Hercegovine, broj: 188/17 od 06.03.2017. godine) prilikom propisivanja navedenih uvećanja na ime dodatka na plaće, niti je vršio prijenos potrebnih finansijskih sredstava, kako bi se jedinicama lokalne samouprave osigurala odgovarajuća finansijska sredstva za uvećanje plaća uposlenicima na poslovima u profesionalnoj vatrogasnoj postrojbi i tijelima uprave civilne zaštite, kako je to propisano osporenim člancima zakona. Međutim, prije usvajanja prijedloga Zakona o zaštiti od požara i vatrogastvu od strane Skupštine Zeničko-dobojskog kantona, provedena je javna rasprava u svim općinama na području tog kantona i na taj način su jedinice lokalne samouprave bile upoznate sa svim predloženim rješenjima koje ih se direktno tiču. Međutim, primjedbi od člana komisije za izradu Zakona i predstavnika Općine Žepče nije bilo. Iz tih razloga, a imajući u vidu članak 4. točke 6. Europske povelje o lokalnoj samoupravi može se zaključiti, da su jedinice lokalne samouprave u najvećoj mogućoj mjeri bile konzultirane u postupku donošenja osporenog zakona.

Za meritorno rješavanje ovog ustavnopravnog predmeta, Ustavni sud Federacije je kao nesporno utvrdio da je osporenim člancima zakona nametnuta obveza jedinici lokalne samouprave da, 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 se kao za državne službenike i namještenike, uvećana za 30%, a ostali službenici i namještenici na poslovima u profesionalnim vatrogasnim postrojbama dodatak na plaću 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 Žepče kao poslodavca da vrši propisane isplate s navedenim procentima uvećanih plaća, neovisno od svojih mogućnosti, a na štetu ostalih općinskih uposlenika, kojim se, također iz istog općinskog proračuna isplaćuju plaće, a ta novčana sredstava nisu prenesena iz Proračuna Zeničko-dobojskog kantona u proračun Općine Žepče.

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

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



Predsjednica
Ustavnog suda Federacije
Bosne i Hercegovine


Vesna Budimir