

Sarajevo, 27.06.2023. godine
Broj: 364/23

Vlada Federacije Bosne i Hercegovine
N/r Nermin Nikšić, premijer

Parlament Federacije Bosne i Hercegovine
Predstavnički dom
N/r Mirjana Marinković-Lepić, predsjedavajuća

Komisija za lokalnu samoupravu Predstavničkog doma Parlamenta Federacije BiH
N/r Salko Zildžić, predsjednik

Parlament Federacije Bosne i Hercegovine
Dom naroda
N/r Tomislav Martinović, predsjedavajući

Odbor za pravdu, opću upravu i lokalnu samoupravu
N/r Senad Alić, predsjednik

Skupština Kantona Sarajevo
N/r Elvedin Okerić, predsjedavajući

Skupština Unsko-sanskog kantona
N/r Jasmin Musić, predsjedavajući

Skupština Tuzlanskog kantona
N/r Žarko Vujović, predsjedavajući

Skupština Zeničko-dobojskog kantona
N/r Dejan Kovačević, predsjedavajući

Skupština Bosansko-podrinjskog kantona
N/r Muradif Kanlić, predsjedavajući

Skupština Posavskog kantona
N/r Blaž Župarić, predsjedavajući

Bosna i Hercegovina
Federacija Bosne i Hercegovine
**PARLAMENT FEDERACIJE
SARAJEVO**

Primljeno: 03-07-2023			
Org. jed.	Broj	Priloga	Vrijednost
01,02	- 02 -	1887	/23

Skupština Zapadnohercegovačkog kantona
N/r Ivan Jelčić, predsjednik Skupštine

Skupština Srednjobosanskog kantona
N/r Dražen Matišić, predsjedavajući

Skupština Hercegovačko-neretvanskog kantona
N/r Šerif Špago, predsjedavajući

Skupština Hercegbosanske županije/Kanton 10
N/r Jozo Ćosić, predsjedavajući

Vlada Kantona Sarajevo
N/r Nihad Uk, premijer

Vlada Unsko-sanskog kantona
N/r Mustafa Ružnić, premijer

Vlada Tuzlanskog kantona
N/r Irfan Halilagić, premijer

Vlada Zeničko-dobojskog kantona
N/r Amra Mehmedić, premijerka

Vlada Bosansko-podrinjskog kantona Goražde
N/r Edin Ćulov, premijer

Vlada Posavskog kantona
N/r Đuro Topić, predsjednik Vlade

Vlada Zapadnohercegovačkog kantona
N/r Predrag Čović, predsjednik Vlade

Vlada Srednjobosanskog kantona
N/r Tahir Lendo, predsjednik

Vlada Hercegovačko-neretvanskog kantona
N/r Nevenko Herceg, predsjednik

Vlada Hercegbosanske županije/Kanton 10
N/r Ivan Vukadin, predsjednik

PREDMET: Izvještaj „Garancija lokalne autonomije u Federaciji Bosne i Hercegovine kroz usklađenost sa standardima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi“, dostavlja se

Poštovani,

Savez općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine je u skladu sa članom 51. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“ broj: 49/06 i 51/09), zakonski zastupnik jedinica lokalne samouprave pred vlastima u Federaciji Bosne i Hercegovine i u svom članstvu okuplja svih 80 jedinica lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine.

U tom svojstvu Vam želimo ukazati na problem neusklađenosti niza zakonskih propisa sa Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, odnosno sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi kao ključnim međunarodnim ugovorom koji garantuje zaštitu prava lokalnih i regionalnih vlasti, a koji je Bosna i Hercegovina ratifikovala u cijelosti.

Uvažavajući činjenicu da je Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine *lex specialis* propis, kojim se uređuju sva pitanja od značaja za funkcionisanje jedinica lokalne samouprave kao zasebne oblasti sa svojim jasnim i specifičnim potrebama, načinom rada i funkcionisanja, Savez je u ranijem periodu ukazivao na obavezu usklađivanja zakonskih propisa za Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine utvrđenu članom 58. ovog Zakona na način da se izvrši prenos poslova i nadležnosti, kao i odgovornosti dodijeljenih jedinicama lokalne samouprave.

Zbog svega navedenog, Savez je u saradnji sa Kongresom lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope izradio Izvještaj pod nazivom „Garancija lokalne autonomije u Federaciji Bosne i Hercegovine kroz usklađenost sa standardima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi“, a koji Vam dostavljamo u prilogu ovog dopisa.

Savez će u narednom periodu poduzeti aktivnosti u cilju stvaranja uslova za realizaciju preporuka iz Izvještaja, te očekujemo Vašu podršku i saradnju u ovim procesima.

S poštovanjem,

Vesna Travljanin
Direktor Saveza općina i gradova FBiH

Prilog:

- Izvještaj „Garancija lokalne autonomije u Federaciji Bosne i Hercegovine kroz usklađenost sa standardima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi“

GARANCIJA LOKALNE AUTONOMIJE U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE KROZ USKLAĐENOST SA STANDARDIMA EVROPSKE POVELJE O LOKALNOJ SAMOUPRAVI STRUČNO MIŠLJENJE I PREPORUKE

30. maj 2023.godine

Cilj ovog izvještaja je iznijeti nalaze i predložiti preporuke nakon analize pravnog okvira u Federaciji Bosne i Hercegovine u pogledu usklađivanja zakona s Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi. Nalazi i preporuke trebaju podržati nastojanja na zagovaranju koja ulaže Savez općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine.

Analizu su proveli Jens Woelk, član Grupe nezavisnih eksperata za Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi, i Adelina Džanković, lokalna ekspertica.

Stavovi izraženi u ovom izvještaju ne odražavaju nužno službeni stav Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti pri Vijeću Evrope.

Ovaj Izvještaj je dostupan na engleskom i lokalnom jeziku. U slučaju nedosljednosti ili nepodudarnosti između engleske i lokalne verzije izvještaja, engleska verzija ima prednost.

Garancija lokalne autonomije u Federaciji Bosne i Hercegovine kroz usklađenost sa standardima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi

Stručno mišljenje

Jens Woelk¹ i Adelina Džanković²

Kontroverzna pitanja:

- **Konkretan slučaj:** Da li načelnici općina u Federaciji Bosne i Hercegovine **imaju ovlaštenje da donesu odluku o organizaciji službi za upravu i drugih službi jedinice lokalne samouprave** (FBiH) ili im je potrebna **saglasnost** općinskog vijeća na pravilnik o unutrašnjoj organizaciji službi jedinice lokalne samouprave?
- **Opće pitanje:** Kakav je položaj Zakona o principima lokalne samouprave, usvojenog 2006. godine, u pravnom sistemu? Da li je to *lex specialis* zakon za oblast lokalne samouprave?
- **Daljnje implikacije:** Kakve su posljedice široko prisutne neusklađenosti s navedenim Zakonom o principima lokalne samouprave u FBiH?

Kontekst : Pravni temelji lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini

1. Bosna i Hercegovina se pridružila Vijeću Evrope u aprilu 2002. godine, a već u julu iste godine potpisala i u cijelosti ratificirala **Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi** [u daljnjem tekstu: „ECLSG“ (engl. *European Charter on Local Self-Government*) ili „Povelja“]. Povelja je u Bosni i Hercegovini stupila na snagu u novembru 2002. godine. Država se obavezala da će u domaće zakonodavstvo ugraditi princip lokalne samouprave kako bi garantirala njegovu djelotvornu primjenu, te da će prenijeti nadležnosti na jedinice lokalne samouprave uz popratna finansijska sredstva i osigurati punu provedbu principa supsidijarnosti kako bi garantirala uspostavljanje lokalne samouprave, kako je predviđeno Poveljom.
2. Institucionalni sistem koji je uveden Ustavom Bosne i Hercegovine (Aneks 4. Dejtonskog mirovnog sporazuma) garantira maksimalnu autonomiju dva entiteta – Republike Srpske (RS) i Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH). **Sve nadležnosti koje se odnose na lokalnu samoupravu u potpunosti su povjerene entitetima.** Entiteti su donijeli ustavne odredbe, kao i zakone, kojima je regulirana lokalna samouprava. Stoga se lokalna samouprava ni ne spominje u Ustavu BiH (osim za Brčko distrikt, član IV.4, iz 2009. godine).
3. **Federacija Bosne i Hercegovine** (FBiH) ima federalni sistem koji se sastoji od **tri nivoa**: općine (ili gradovi)³, kantoni i federalni nivo. U Federaciji BiH je većina ovlaštenja vezanih za lokalnu samoupravu povjerena kantonima, zbog čega Ustav FBiH sadrži samo nekoliko generičkih odredbi o ovoj materiji, koje propisuju neke temeljne principe lokalne samouprave koji bi trebali biti ugrađeni u kantonalne ustave (čl. VI.A.1.-6., s izmjenama i dopunama iz 2004. godine). Svi kantonalni ustavi zapravo sadrže posebne odredbe u zasebnim dijelovima posvećenim „lokalnim

¹ Jens Woelk je profesor komparativnog ustavnog prava na Univerzitetu u Trentu (Italija) i član Grupe nezavisnih eksperata Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti pri Vijeću Evrope ispred Njemačke.

² Adelina Džanković je sekretar Općine Centar Sarajevo, diplomirana pravica sa položenim pravosudnim ispitom i savjetnica u svojstvu lokalnog eksperta Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti pri Vijeću Evrope.

³ Zakonodavstvo Federacije Bosne i Hercegovine pravi distinkciju između općina i gradova, uz nekoliko efektivnih pravnih razlika. Stoga se u ovom tekstu pojam „općine“ odnosi na lokalni nivo, koji obuhvata oba pojma.

vlastima“. Kantoni su donijeli svoje zakone o lokalnoj samoupravi kojima su uvedena različita rješenja u pogledu ovlaštenja i funkcija, oporezivanja i finansijskih sredstava.

4. Kao rezultat toga, u FBiH se Povelja provodi kroz zakonodavstvo na federalnom i kantonalnom nivou. Koordinacija će se postići Zakonom o principima lokalne samouprave iz 2006. godine (u daljnjem tekstu: Zakon o principima), koji je u potpunosti usklađen s Poveljom. U praksi, međutim, mnogi zakoni još uvijek nisu usklađeni s ovim Zakonom.
5. U FBiH ne postoji posebno tijelo koje bi bilo posvećeno lokalnoj samoupravi na federalnom nivou. Organizaciona jedinica Federalnog ministarstva pravde (FMP), *pored poslova koji se odnose na upravu, u manjoj mjeri obavlja i poslove koji se odnose na lokalnu samoupravu*.⁴ Zbog toga postoji veliki rizik da specifičnosti i autonomija lokalne samouprave nisu u dovoljnoj mjeri uzeti u obzir. Nasuprot tome, u Republici Srpskoj postoji Ministarstvo uprave i lokalne samouprave, s posebnim resorima, čime je uspostavljena razlika između javne uprave i lokalne samouprave.
6. Posebnu garanciju prava na lokalnu samoupravu pruža Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine (US FBiH) u okviru svojih nadležnosti (član IV.C.3. i 10.(3) Ustava).⁵ Općine se mogu obratiti Ustavnom sudu FBiH zbog navodne povrede ustavnog prava na lokalnu samoupravu.

Praćenje provedbe Povelje: Kongres u svom Izvještaju o BiH (2019)

7. U okviru praćenja⁶ provedbe Povelje u BiH, Kongres lokalnih i regionalnih vlasti pri Vijeću Evrope je kao nužnost označio, između ostalog, usklađivanje zakonodavstva, kao i potrebu osiguranja pratećih finansijskih sredstava kad god se nadležnosti delegiraju i prenose na općine. U oba slučaja preporučena je revizija zakonodavstva kako bi se ono u potpunosti uskladilo s Poveljom. Iznese su sljedeće preporuke (naglasak dodan):
 - „5.c. revidirati zakonodavstvo kako bi se izbjeglo preklapanje nadležnosti i osigurala supsidijarnost u praksi, posebno u Federaciji Bosne i Hercegovine, **uskladiti zakonodavstvo kantona sa federalnim Zakonom o principima lokalne samouprave;**“
 - „5.f. revidirati zakonodavstvo kako bi se osiguralo da lokalne vlasti imaju odgovarajuća i primjerena finansijska sredstva i **osigurati da je prijenos delegiranih nadležnosti na niže nivoe vlasti popraćen odgovarajućim finansijskim sredstvima;**“
8. Osim toga, Izvještaj o monitoringu za BiH (2019) podsjeća da je „još 2012. godine data Preporuka vlastima FBiH da razmotre osnivanje posebnog Ministarstva za lokalnu samoupravu (slično onom u Republici Srpskoj), kao sagovornika kantona i općina“. Međutim, „takvo Ministarstvo do sada nije osnovano. Općine su stoga primorane obraćati se raznim ministarstvima (na nivou FBiH)“.⁷ Pitanje koordinacionog sagovornika na političkom nivou ostalo je do danas otvoreno.

⁴Između ostalog, Zavod za javnu upravu je nadležan i za „izgradnju sistema lokalne samouprave“; web stranica Ministarstva pravde FBiH (<http://80.65.161.138/3ravda3/ministarstva/3ravda.php>).

⁵U svom izvještaju o BiH (2019), Kongres se bavi pravnim lijekovima koji su na raspolaganju općinama u FBiH (paragrafi 173. i 175-178), ističući problem neizvršenih presuda Ustavnog suda FBiH.

⁶Lokalna i regionalna demokratija u Bosni i Hercegovini, Izvještaj CG37(2019)18finalni, 31. oktobar 2019. – Preporuka 442 (2019): <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-bosnia-and-herzegovina-monitoring-comm/168098072a>

⁷Izvještaj o monitoringu za BiH (2019), paragraf 103.

Konkretno pitanje: Dosljedna primjena odredbi člana 15. Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH?

9. Prema članu 6. Povelje, općine imaju **ovlaštenje da odrede vlastitu unutrašnju upravnu strukturu**, poštujući zakonske odredbe i ograničenja. Općenito, za to su potrebni prijedlog gradonačelnika/ načelnika općine i odluka gradskog/općinskog vijeća. Međutim, načelnik općine, kao izvršna vlast i rukovodilac organa uprave, također ima umjerenu nadležnost za određivanje načina organiziranja službi za upravu i uvođenje promjena ili usklađivanja u upravi.
10. Slijedom toga, u članu 15. Zakona o principima lokalne samouprave, implementirajući član 6. Povelje, propisane su **nadležnosti** (i odgovornosti) u vezi s organizacijom službi, kao i unutrašnjom organizacijom. Načelnik, u okviru svoje nadležnosti, „utvrđuje organizaciju službi za upravu i drugih službi jedinice lokalne samouprave i donosi pravilnik o unutrašnjoj organizaciji službi jedinice lokalne samouprave“ (u daljnjem tekstu: „pravilnik o unutrašnjoj organizaciji“). Odredbom na kraju člana 15. Zakona načelniku se utvrđuje odgovornost za „ustavnost i zakonitost akata koje donosi“.
11. Nije ispoštovana obaveza usklađivanja zakonodavstva u pogledu nadležnosti za utvrđivanje organizacije službi za upravu i drugih službi jedinica lokalne samouprave. To dovodi do **kontradiktornih odredbi koje se odnose na donošenja propisa o organizaciji i unutrašnjoj strukturi jedinice lokalne samouprave**: prema članu 49. stav 4, članu 50. stav 3. i članu 52. stav 1, tačka 3. i 4. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH (iz 2005. godine), odluku o unutrašnjoj organizaciji službi donosi općinsko/gradsko vijeće i za donošenje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji službi potrebna je saglasnost općinskog/gradskog vijeća, dok su članom 15. Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH (2006) ova ovlaštenja povjerena gradonačelniku/načelniku, bez potrebe za takvom saglasnošću gradskog/općinskog vijeća. Ovlaštenje za donošenje ove odluke i pravilnika o unutrašnjoj organizaciji, po pravnoj logici, pripada gradonačelniku/ načelniku, kao tijelu izvršne vlasti, u okviru njegovih zakonskih ovlaštenja i obaveza provedbe zakona i drugih propisa.

Analiza: Dosljedno tumačenje hronološkim redom i u skladu s načelom *lex specialis*

12. Zakon o principima lokalne samouprave je *lex specialis* u pogledu organizacije lokalne samouprave vis-à-vis općeg zakonodavstva u upravnoj sferi. Vlasti moraju primjenjivati njegove principe u potpunosti i dosljedno, a ne selektivno. *Lex specialis* karakter potvrdilo je 2008. i 2009. godine Federalno ministarstvo pravde,⁸ u odnosu na članove Zakona 13. i 15.
13. *Lex specialis* karakter Zakona o principima lokalne samouprave i obaveza poštivanja principa lokalne samouprave naglašeni su u članu 58. istog Zakona o principima lokalne samouprave, kojim je propisana **obaveza stvaranja konzistentnosti** na federalnom i kantonalnom nivou **kroz usklađivanje** zakonodavstva („u roku od šest mjeseci“).⁹
14. Dakle, Federacija i kantoni imaju **zakonsku obavezu izraditi i garantirati konzistentan okvir koji poštuje lokalnu samoupravu**, koja je potvrđena presudom Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine.¹⁰ Međutim, ni Federacija Bosne i Hercegovine niti većina kantona do sada nisu ispunili ovu obavezu usklađivanjem svojih zakona donesenih prije stupanja na snagu Zakona o principima

⁸Dopisi Federalnog ministarstva pravde, akti 06-02-556/08 od 29. jula 2008. godine i 06-02-1090/08 od 12. februara 2009. godine.

⁹Član 58. Zakona o principima lokalne samouprave: „Federacija BiH i kantoni dužni su uskladiti svoje zakone s ovim zakonom, te izvršiti prenos poslova i nadležnosti, kao i odgovornosti dodijeljenih jedinicama lokalne samouprave ovim zakonom u roku od šest mjeseci od dana njegovog stupanja na snagu ...“. (Naglasak dodan).

¹⁰Presuda Ustavnog suda FBiH U-14/09 od 12.10.2010.

lokalne samouprave. Čak 17 godina nakon isteka roka od šest mjeseci, samo je jedan kanton uskladio svoje zakonodavstvo sa Zakonom o principima lokalne samouprave u FBiH.

- 15. Usporedna analiza** pravnog okvira lokalne samouprave pokazuje da je Republika Srpska 2016. godine donijela novi Zakon o lokalnoj samoupravi, koji je izmijenjen i dopunjen 2019. i nakon toga, 2021. godine. Ovim zakonom je precizno definiran i proširen djelokrug jedinica lokalne samouprave, izvršeno je razgraničenje nadležnosti između organa jedinica lokalne samouprave u skladu s principom međusobnog uvažavanja, ali i istovremenom odgovornošću za vlastite nadležnosti, dok je gradonačelniku/načelniku dato ovlaštenje za donošenja odluka o organizaciji službi i donošenje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji.
- 16.** U zemljama regije (Hrvatska, Crna Gora, Srbija) postoje **različita rješenja** u pogledu nadležnosti jedinica lokalne samouprave, gradonačelnika/načelnika općina i gradskih/općinskih vijeća. Ove specifičnosti prvenstveno su posljedica teritorijalne organizacije zemlje:
- u Republici **Hrvatskoj**, jedinicama lokalne samouprave smatraju se općine, gradovi i županije. Zakonom o lokalnoj samoupravi propisano je da odluku o organizaciji službi donosi vijeće, a pravilnik o unutrašnjoj organizaciji donosi načelnik, s tim da načelnik ima veća ovlaštenja u pogledu raspolaganja i upravljanja imovinom (u FBiH ovo pitanje je u isključivoj nadležnosti općinskih vijeća).
 - U **Crnoj Gori**, iako se predsjednik općine bira posredno, odnosno iz reda odbornika, ovlaštenje za donošenje navedenih akata je u njegovoj nadležnosti i uz znatno šira ovlaštenja od ovlaštenja predviđenih u FBiH.
 - Republika **Srbija** ima specifično uređenje lokalne samouprave sa sljedećim uspostavljenim organima: skupštinom opštine, predsjednikom opštine, opštinskim vijećem i opštinskom upravom, pri čemu su predsjednik opštine i opštinsko vijeće izvršni organi lokalne samouprave. Predsjednik opštine i članovi opštinskog vijeća biraju se posredno iz reda odbornika skupštine. Skupština donosi odluke o osnivanju službi, dok načelnik opštinske uprave ima ovlaštenje da uređuje i usmjerava rad službi. Specifičnosti se odnose na status opštinskog vijeća kao izvršnog organa sa ovlaštenjem za donošenje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji službi, kao i na činjenicu da opštinskim službama ne rukovodi predsjednik opštine nego načelnik opštinske uprave kojeg postavlja skupština opštine na osnovu javnog oglasa.
- 17.** Međutim, čak i bez zakonskih izmjena, **dosljedno tumačenje** prema općim standardima pravnog tumačenja može riješiti sukobe između **suprotstavljenih** pravnih **izvora** na osnovu pravila hronološkog reda i/ili pravila *lex specialis*. U kontroverznom slučaju, obje metode dovode do istog rezultata: **umjesto Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH (2005) potrebno je primijeniti Zakon o principima lokalne samouprave (2006)**. Ne samo da je Zakon o principima lokalne samouprave kasnije donesen, nego je i **poseban po svom sadržaju**, s obzirom na to da se odnosi na lokalnu samoupravu kao na poseban sektor javne uprave, kao i na provedbu posebnog međunarodnog ugovora o ovom pitanju (Povelja).
- 18. Federalno ministarstvo pravde** je 2009. godine **potvrdilo** ovu ocjenu izričito u odnosu na ovlaštenje za donošenje odluke o organizaciji službi i pravilnika o unutrašnjoj organizaciji u Mišljenju o nadležnostima organa odlučivanja u jedinicama lokalne samouprave.¹¹
- 19. Ustavni sud FBiH** je 2010. godine presudio da je **Kanton Sarajevo** povrijedio pravo na lokalnu samoupravu Općine Centar Sarajevo zato što nije u zakonskom roku **donio odgovarajuće zakonodavstvo radi usklađivanja** i time nije ispoštovao članove 58. 59. i 60. Zakona o principima

¹¹Dopis Federalnog ministarstva pravde FBiH 06-02-109 (08 od 12.02.2009.)

lokalne samouprave.¹² Ovom presudom je potvrđen *lex specialis* karakter Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH, njegova povezanost s provedbom međunarodnog ugovora (tj. Povelje), kao i obaveze usklađivanja zakona. Međutim, to do sada nije provedeno.

Problem: Nagla promjena u upravnoj praksi i praksi Ustavnog suda

20. Kao što je navedeno u tekstu gore, u prvom desetljeću nakon stupanja na snagu Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH, vlasti (uključujući Federalno ministarstvo pravde) su dale dosljedno tumačenje ovog pitanja, unatoč neusklađenosti kantonalnih zakona s federalnim. Međutim, 2018. i 2020. godine Ministarstvo je **neočekivano promijenilo svoj stav**, bez obrazloženja, i sada **smatra da su principi Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH obavezujući za jedinice lokalne samouprave**. U skladu sa dva akta, Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH „utvrđuje osnovne principe organizacije i funkcioniranja organa na svim nivoima vlasti“ i „ima za cilj definiranje identičnih obilježja organa i jedinstven način njihovog funkcioniranja“.¹³ Federalno ministarstvo pravde dodaje da je „primjena Zakona o organizaciji organa uprave neupitna, jer su ta pitanja [tj. donošenje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji] uređena samo tim zakonom“. Time Ministarstvo insistira na derogaciji odredbi Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH koje na drugačiji način uređuju ova pitanja, a koje predstavljaju izraz autonomije jedinica lokalne samouprave u organizaciji upravne strukture.
21. Godine 2022. **Ustavni sud FBiH je promijenio svoj stav** smatrajući da odredbama Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH (član 49. stav 4. i član 52. stav 3. i 4) o potrebnoj saglasnosti gradskog/općinskog vijeća na pravilnik nije povrijeđeno pravo na lokalnu samoupravu.¹⁴ Za Ustavni sud FBiH, jedinice lokalne samouprave kao takve i dalje zadržavaju pravo da određuju vlastitu unutrašnju upravnu strukturu (kao što je predviđeno članom 6. Povelje); činjenica da unutar jedinice lokalne samouprave odluku o organizaciji službi donosi vijeće, odnosno da o tome ne odlučuje sam gradonačelnik/načelnik nego je potrebna odluka odnosno saglasnost vijeća, smatra se „potencijalnim sukobom nadležnosti“ ovih organa unutar jedinice lokalne samouprave te stoga nije relevantno za razmatranje. Ne može se kvalificirati kao povreda prava jedinica lokalne samouprave prema Povelji jer „one u granicama svojih nadležnosti mogu uspostaviti odgovarajuću upravnu strukturu.“
22. **Federalno ministarstvo pravde** je u decembru 2022. godine dalo **Mišljenje** da općinsko/gradsko vijeće treba dati saglasnost na pravilnik o unutrašnjoj organizaciji općinskog/gradskog organa. Agencija za državnu službu FBiH je ovo Mišljenje uputila Gradu Sarajevu i svim općinskim vijećima i načelnicima u Kantonu Sarajevo. Prethodno je izdala sličan nalog Općini Centar Sarajevo tražeći dostavljanje Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji službi Općinskom vijeću i njegovu retroaktivnu saglasnost. U ovim mišljenjima i nalogima, Zakon o organizaciji organa uprave smatra se „temeljnim zakonom“ za organizaciju i funkcioniranje uprave na svim nivoima vlasti te se također mora primjenjivati u slučajevima kada Zakon o principima lokalne samouprave predviđa drugačije.
23. **Bez jasne motivacije**, ova nagla promjena sudske prakse Ustavnog suda FBiH i prakse vlasti FBiH stvara značajnu **pravnu nesigurnost** u pogledu ta dva zakona. Također se postavlja pitanje u vezi s **obavezom usaglašavanja propisa** jer većina kantona još nije ispunila ovu obavezu. I konačno, time se postavljaju važna pitanja u vezi s **djelokrugom lokalne autonomije**.

¹²Ustavni sud FBiH U-14/09 iz oktobra 2010.

¹³ Federalno ministarstvo pravde, akti 03-49-1332/18 iz aprila 2018. godine i 03-45-2602/20 iz septembra 2020. godine.

¹⁴Ustavni sud FBiH U-12/22, oktobar 2022.

24. Formalno, jedinica lokalne samouprave može još uvijek odrediti odgovarajuće unutrašnje upravne strukture, ali će se povećavati **pritisak da se postigne jedinstveno rješenje** predviđeno općim Zakonom o organizaciji organa uprave u FBiH, dok će se istovremeno smanjivati djelokrug ovlaštenja i autonomije jedinica lokalne samouprave koji je propisan Zakonom o principima lokalne samouprave u FBiH.
25. Također, postoji i određeni nejednak tretman, jer izvršni organi Federacije i kantona ne trebaju odobrenje parlamenata za akte koji se tiču njihove unutrašnje upravne organizacije; gradsko/općinsko vijeće sigurno nije parlament u formalnom smislu, ono je predstavničko tijelo i njegove funkcije u odnosu na gradonačelnika/ načelnika slične su odnosu između zakonodavnog i izvršnog organa. Također, neposrednim izborom gradonačelnika /načelnika povećava se njegov legitimitet i odgovornost za rad i funkcioniranje službi jedinice lokalne samouprave, odnosno odgovornost kao nosioca izvršne vlasti za akte koje donose organi uprave, za razliku od općih akata koji se upućuju na javnu raspravu i zahtijevaju odluku vijeća.
26. Drugo važno pitanje je zaključak koji proizlazi iz presude Ustavnog suda FBiH i koji se odnosi na nepostojanje **pravnog lijeka u slučaju sukoba nadležnosti između organa unutar jedinice lokalne samouprave**. Ovo pitanje svakako treba riješiti jer bi u suprotnom ova važna oblast upravnog djelovanja bila ostavljena bez sudske kontrole, a oni koji tvrde da su im povrijeđena prava ne bi imali mogućnost pravne zaštite.

Daljnja pitanja: Obaveza financiranja paralelno s delegiranjem nadležnosti

27. Pitanje položaja Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH je opće pitanje zbog obaveze **usklađivanja drugih važnih zakonskih propisa**. Čak 21 godina nakon ratifikacije Povelje ova obaveza još uvijek uglavnom nije ispunjena. To se odnosi na prijenos poslova i nadležnosti, kao i odgovornosti dodijeljenih jedinicama lokalne samouprave (član 58. i 59. Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH)¹⁵ radi usklađivanja s Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi. Ustavni sud FBiH je u tom razdoblju donio nekoliko presuda u kojima je utvrdio povredu prava na lokalnu samoupravu, ali iste nikada nisu provedene (npr. Zakon o matičnim knjigama u FBiH – postoji nekoliko presuda Ustavnog suda FBiH); Zakon o šumama FBiH; Zakon o koncesijama Kantona Sarajevo; Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o vraćanju, dodjeli i prodaji stanova u FBiH; Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo u FBiH).
28. Također, **prijenos ili delegiranje novih odgovornosti općinama** obično ne uključuje prijenos finansijskih sredstava potrebnih za izvršenje novih poslova (npr. Zakon o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine; Zakon o računovodstvu i reviziji u FBiH; Zakon o izmjenama Zakona o vodama Kantona Sarajevo; Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju u Kantonu Sarajevo; Zakon o matičnim knjigama FBiH).

¹⁵Član 58. Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH: „Federacija Bosne i Hercegovine i kantoni dužni su uskladiti svoje zakone s ovim zakonom, te izvršiti prenos poslova i nadležnosti, kao i odgovornosti dodijeljenih jedinicama lokalne samouprave ovim zakonom u roku od šest mjeseci od dana njegovog stupanja na snagu“.

Šta dalje? - Preporuke

29. Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, koji je usvojen 2006. godine, mora se **primjenjivati i u potpunosti poštivati**. Kao *posebnom* zakonodavnom osnovom za lokalnu samoupravu u BiH (i unutar FBiH), njime se provode principi Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, koja je međunarodni ugovor koji je BiH ratificirala 2002. godine. Njegova glavna funkcija je koordinirati **kantonarno zakonodavstvo** koje mora biti usklađeno da bi garantiralo potpunu provedbu principa Povelje i na kantonalnom nivou. Zbog toga se **prioritet mora dati principima sadržanim u Zakonu o principima lokalne samouprave**:

- **kantoni i FBiH** moraju hitno ispuniti svoju – zakašnjelu – obavezu usklađivanja svojih zakona sa Zakonom o principima lokalne samouprave u FBiH.
- **sve vlasti FBiH** trebaju poštovati poseban karakter Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH u primjeni i tumačenju drugih zakona koji mogu utjecati na lokalnu samoupravu. Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH usvojen je kao *poseban* zakon koji garantira lokalnu samoupravu i njene principe u odnosu na *opće* zakonodavstvo, npr. u odnosu na *opću* organizaciju upravnih struktura.

30. Da bi se u potpunosti ispoštovala Evropska povelja o lokalnoj samoupravi i efikasno garantirala lokalna samouprava u Federaciji BiH, ključna je **svijest** o evropskim principima Povelje i posebnosti Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH koji uokviruje te principe radi njihove primjene u FBiH. Savez općina i gradova može organizirati **seminare ili javne rasprave** po tom pitanju, uz učešće donositelja odluka na svim nivoima vlasti u FBiH (uključujući i gradonačelnike/načelnike).

31. Što se tiče **konkretnog pitanja** ovlaštenja gradonačelnika/načelnika za donošenje odluke o unutrašnjoj organizaciji službi za upravu i drugih službi jedinice lokalne samouprave i navodno potrebne saglasnosti općinskog/gradskog vijeća, **Parlament FBiH i Vlada FBiH trebaju garantirati provedbu zakonske obaveze i usklađivanje** odredbi člana 49. stav 4, člana 50. stav 3. i člana 52. stav 1. tačka (3) i (4) Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH sa odredbama člana 15. Zakona o principima lokalne samouprave, uvažavajući poseban *karakter* i prioritet Zakona o principima lokalne samouprave u reguliranju pitanja koja se odnose na lokalnu samoupravu u FBiH.

32. Osim toga, važno pitanje prijenosa/**delegiranja nadležnosti** jedinicama lokalne samouprave **skupa s odgovarajućim finansijskim sredstvima** trebalo bi urediti u posebnom dijelu nacrtu **Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave**, koji bi uskoro trebao biti usvojen. Na ovom zakonu već dugo inzistira Savez općina i gradova FBiH; nacrt postoji, ali je potrebno održati raspravu o nacrtu u radnoj grupi i Parlamentu.¹⁶ Savez općina i gradova FBiH bi mogao podići svijest javnosti o potrebi donošenja ovakvog zakona radi postizanja efikasnog sistema lokalne samouprave.

33. Na kraju, pravna i **sudska zaštita jedinica lokalne samouprave treba obuhvatiti i sporove između organa unutar** jedinica lokalne samouprave. U slučaju navoda o povredama prava, Ustavni sud FBiH trebao bi postupati i odlučivati o tim sporovima. U konkretnom slučaju internih propisa, bitno je da li se poštuju nadležnosti gradonačelnika/načelnika.

¹⁶Vidi Izvještaj Kongresa o monitoringu za BiH (2019), paragraf 138.