

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

Broj: U-33/16
Sarajevo, 23.05.2017. godine

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

Primljeno:	23-05-2017		
Org. jed.	Broj	Priloga	Vrijednost
02,02/C-	02-	2346	/16

DOM NARODA
PARLAMENTA FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE
n/r predsjedavajuće

PREDMET: Dostava presude

U prilogu Vam dostavljamo presudu Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj: U-33/16 od 22.03.2017. godine.

S poštovanjem,



Predsjednik
Ustavnog suda Federacije
Bosne i Hercegovine

Aleksandra Martinović
Aleksandra Martinović

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

Broj: U-33/16
Sarajevo, 22.03.2017. godine

Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine, odlučujući o zahtjevu Načelnika Općine Tešanj za zaštitu prava na lokalnu samoupravu u svezi s člankom 72.a Zakona o matičnim knjigama, na temelju članka IV.C.3.10. (3) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, a u svezi sa Amandmanom XCVI na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, na sjednici bez javne rasprave održanoj dana 22.03.2017. godine, donio je sljedeću

P R E S U D U

1. Utvrđuje se da je člankom 72.a Zakona o matičnim knjigama („Službene novine Federacije BiH“, br. 37/12 i 80/14), povrijeđeno pravo na lokalnu samoupravu Općine Tešanj.

2. Presudu objaviti u „Službenim novinama Federacije BiH“ i „Službenom glasniku Opštine Tešanj.“

O b r a z l o ž e n j e

1. Podnositelj zahtjeva i predmet zahtjeva

Općinski načelnik Općine Tešanj (u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva) je podneskom broj: 02-02-1-2531/16 od 09.12.2016. godine podnio zahtjev za zaštitu prava na lokalnu samoupravu Općine Tešanj, koji je zaprimljen u Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud Federacije) dana 15.12.2016. godine. U zahtjevu je navedeno da je odredbama članka 72.a. Zakona o matičnim knjigama (u daljnjem tekstu: osporeni članak Zakona) ovoj općini povrijeđeno pravo na lokalnu samoupravu iz članka 8. stavak 2. i čl. 53. i 56. Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“ br. 49/06 i 51/09), kao i prava utvrđena člankom 4. stavak 6. Europske povelje o lokalnoj samoupravi.

Zahtjev je podnesen na temelju ovlaštenja iz članka IV.C.3.10.(3) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine u svezi s Amandmanom XCVI na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine.

2. Stranke u postupku

Stranke u postupku u ovom predmetu na temelju članka IV.C.3.10.(3) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine u svezi s Amandmanom XCVI na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine su općinski načelnik Općine Tešanj i Parlament Federacije Bosne i Hercegovine, kao donositelj osporenog članka Zakona.

3. Navodi podnosioca zahtjeva

Osporenim člankom Zakona propisano je:

- da poslovi ažuriranja, čuvanja i rješavanja svih pitanja u oblasti matičnih knjiga i matičnog registra predstavljaju izuzetno važan i poseban javni interes, kao i osobni interes građana;
- da se radi o osnovnim i najvažnijim evidencijama o osobnim stanjima građana u Federaciji Bosne i Hercegovine, pa se poslovi moraju obavljati uz stalni pojačan stupanj psihičkog i fizičkog napora, odgovornosti matičara i drugih službenih osoba na obavljanju tih poslova koji moraju biti točni i ažurni;
- da se sredstva za plaće stižu pod istim uvjetima koji važe za državne službenike i namještenike u općinskim i gradskim službama za upravu, odnosno za nivo kantona i Federacije prema kantonalnim i federalnim organima uvećana od 10% do 20% od osnovne plaće;
- da su za provođenje ove odredbe nadležni rukovoditelji iz stavka 1. navedenog članka, koji su dužni to pitanje urediti u općem aktu o plaćama tih organa.

Podnositelj zahtjeva obrazlaže da su osporenim člankom Zakona, bez prethodnih konzultacija sa ovom jedinicom lokalne samouprave i prenošenjem poslova i nadležnosti, kao i odgovornosti u pogledu posebnih uvjeta rada i odgovornosti, kao osnova za vrednovanje poslova vođenja, ažuriranja, čuvanja i rješavanja svih pitanja u oblasti matičnih knjiga i matičnog registra, ovoj Općini nametnute dodatne materijalne obveze. Ove obveze se odnose na isplatu uvećane plaće od 10% do 20% od osnovne plaće uposlenima koji rade na poslovima matičara u općinskom organu uprave.

Navodi da je primjena osporenog članka Zakona dovela do disbalansa u plaćama namještenika i državnih službenika i da djeluje destimulirajuće na posao koji obavljaju ostali državni službenici i namještenici. Osim toga, ovakve zakonske odredbe prisiljavaju poslodavca Općinu Tešanj da izvrši isplatu uvećane plaće neovisno od svojih mogućnosti a na štetu ostalih izvršitelja koji plaću primaju iz proračuna kojim je ograničena masa namijenjena za plaće uposlenika u općinskim organima uprave.

Ističe, da u postupku donošenja osporenog članka Zakona, ova jedinica lokalne samouprave nije konzultirana, a što je suprotno s člankom 8. stavak 2. i čl. 53. i 56. Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine. Člankom 8. stavak 2. Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine propisano je da će jedinica lokalne samouprave 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. Člankom 53. ovog zakona je propisano da su federalne, odnosno kantonalne vlasti dužne razmotriti inicijative, prijedloge i sugestije jedinice 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, a člankom 56. je propisano da su federalne, odnosno kantonalne vlasti dužne da u postupku donošenja propisa koji ih se direktno tiču, u najvećoj mogućoj mjeri, konzultiraju jedinice lokalne samouprave kako je to predviđeno citiranim Zakonom putem Saveza općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine, kao i da svoje zakone usuglase sa ovim Zakonom. U konkretnom slučaju, donošenjem izmjena i

dopuna Zakona o matičnim knjigama, jedinica lokalne samouprave nije konzultirana, što je u suprotnosti i sa člankom 4. Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Iz navedenih razloga predlaže Ustavnom sudu Federacije da donese presudu kojom će utvrditi da je osporenim člankom Zakona Općini Tešanj povrijeđeno pravo na lokalnu samoupravu.

4. Navodi odgovora na zahtjev

Sukladno s člankom 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 aktom broj: U-33/16 od 22.12.2016. godine, zatražio od Zastupničkog doma i Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine da dostave odgovor na zahtjev u roku od 15 dana od dana prijema akta.

Također sukladno s člankom 17. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine, Ustavni sud Federacije je zatražio od Saveza općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine da obavijeste Sud da li su i na koji način učestvovali u postupku konzultacija u ime ove jedinice lokalne samouprave u tijeku priprema, odnosno donošenja Zakona o matičnim knjigama.

Zastupnički dom i Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine u ostavljenom roku nisu dostavili odgovor na zahtjev podnositelja.

Odgovor je u ostavljenom roku, dostavio Savez općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine.

U odgovoru se navodi da je Savez općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine bio konzultiran u postupku donošenja osnovnog Zakona o matičnim knjigama („Službene novine Federacije BiH“, broj: 37/12), na način da je Federalno ministarstvo unutarnjih poslova dostavilo Savezu Nacrt zakona o matičnim knjigama uz akt broj:01-03-02-1-41 od 25.05.2011. godine, radi davanja prijedloga, primjedbi i sugestija, te da je isto Ministarstvo dostavilo Savezu obavijest o održavanju javne rasprave o navedenom Nacrtu zakona.

U svezi s navedenim, Predsjedništvo Saveza općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine je Nacrt predmetnog Zakona ocijenilo solidnom osnovom za daljnju raspravu, uz preporuku da se članice Saveza (općine i gradovi) aktivno uključe u javnu raspravu s ciljem izrade što boljeg teksta Prijedloga zakona o matičnim knjigama.

Međutim, kada je u pitanju Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o matičnim knjigama („Službene novine Federacije BiH“, broj: 80/14), ističe se da Savez općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine nije bio konzultiran u postupku njegovog donošenja.

5. Sjednica Suda bez javne rasprave

Obzirom da u ovom ustavnosudskom predmetu nije bilo potrebno neposredno raspraviti pitanja značajna za donošenje odluke, Ustavni sud Federacije je o zahtjevu ovlaštenog podnositelja odlučio na sjednici Suda bez javne rasprave.

6. Relevantno pravo

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine

(Odluka o proglašenju Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i Ustav Federacije Bosne i Hercegovine objavljeni su u „Službenim novinama Federacije BiH“, broj: 1/94 od 21.07.1994. godine)

Amandman XCVI

(„Službene novine Federacije BiH“, broj: 9/04)

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);

VI. Općinske vlasti

Članak 2.

(1) U općini se ostvaruje lokalna samouprava.

Amandman XVIII

(Službene novine Federacije BiH“, broj: 13/97)

VII. Međunarodni odnosi

Članak 3.

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

Europska povelja o lokalnoj samoupravi

(Uredba o ratifikaciji Europske povelje o lokalnoj samoupravi objavljena u „Službenom listu RBiH“, broj: 31/94)

Članak 2.

Ustavna i zakonska osnova lokalne samouprave

Načelo lokalne samouprave bit će utvrđeno zakonodavstvom zemlje potpisnice i gdje je to moguće - ustavom.

Članak 3.

Koncept lokalne samouprave

1. Lokalna samouprava podrazumijeva pravo i osposobljenost lokalnih vlasti da, u granicama zakona, reguliraju i rukovode znatnim dijelom javnih poslova, na temelju vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva. (...).

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 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 neku 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 ili 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.

Članak 6.

Odgovarajuća organizacija uprave i izvori sredstava za obavljanje poslova lokalne vlasti

1. U mjeri u kojoj to nije u sukobu sa općim statutarnim odredbama, lokalne vlasti će imati mogućnost da određuju vlastitu internu upravnu strukturu, u cilju njenog prilagođavanja lokalnim potrebama i efikasnog rukovođenja radom organa uprave. (...).

Članak 9.

Izvori financiranja lokalnih vlasti

1. Lokalne vlasti će, sukladno sa ekonomskom politikom zemlje, imati pravo na odgovarajuće vlastite izvore financiranja, kojima će raspolagati slobodno, u okviru svojih ovlaštenja.

2. Izvori financiranja lokalnih vlasti će biti primjereni njihovim dužnostima koje propisuju ustav i zakon. (...).

3. Sustavi financiranja na kojima se zasnivaju izvori sredstava lokalnih vlasti treba da budu dovoljno raznoliki i elastični kako bi omogućili usuglašavanje, u najvećoj mjeri, sa stvarnom procjenom troškova za obavljanje njihovih aktivnosti.

4. Potreba zaštite finansijski slabih lokalnih vlasti nalaže uspostavljanje odgovarajućih postupaka ili mjera finansijskog izjednačavanja, s ciljem ispravljanja posljedica nejednake distribucije izvora financiranja odnosno finansijskog opterećenja lokalnih vlasti. Takvim postupcima ili mjerama se ne mogu sužavati prava lokalnih vlasti koje one imaju u okviru svoje nadležnosti.

5. Lokalne vlasti će, na odgovarajući način, biti konzultirane u pogledu metoda na temelju kojeg će im biti dodijeljeni redistributivni izvori financiranja.

6. Koliko god je to moguće, sredstva koja se prenose lokalnim vlastima neće imati karakter namjenskih sredstava. Dodjelom tih sredstava ne može se ugroziti diskreciono pravo lokalnih vlasti da vode politiku u okviru svojih ovlaštenja.

Članak 11.

Zakonska zaštita lokalne samouprave

Lokalne vlasti imaju pravo na pravna sredstva radi osiguranja slobodnog obavljanja svojih dužnosti i poštovanja načela lokalne samouprave uspostavljenih ustavom ili zakonom zemlje kojoj pripadaju.

Članak 13.

Vlasti na koje se Povelja odnosi

1. Načela lokalne samouprave, sadržani u ovoj Povelji odnose se na sve kategorije lokalnih vlasti koje postoje na teritoriji zemlje potpisnice.

Zakon o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine

(„Službene novine Federacije BiH“, br. 49/06 i 51/09)

II. Definicija lokalne samouprave

Članak 2.

Lokalna samouprava podrazumijeva pravo i osposobljenost jedinica lokalne samouprave da, u granicama zakona, reguliraju i upravljaju određenim javnim poslovima na temelju vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.

Članak 3.

Lokalna samouprava se organizuje i ostvaruje u općinama i gradovima, kao jedinicama lokalne samouprave (u daljnjem tekstu: jedinice lokalne samouprave), a izvršavaju je organi jedinice lokalne samouprave i građani, sukladno sa ustavom i zakonom i statutom jedinice lokalne samouprave.

III. Samoupravni djelokrug jedinice lokalne samouprave

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 temelju 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:

- osiguranje i zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda sukladno sa Ustavom;

- donošenje proračuna jedinice lokalne samouprave;

(...);

- donošenje programa i planova razvoja jedinice lokalne samouprave i stvaranje uvjeta za gospodarski razvoj i zapošljavanje;

(...).

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 34.

Jedinice lokalne samouprave imaju pravo na odgovarajuće sopstvene izvore kojima lokalni organi mogu slobodno raspolagati u okviru svoje nadležnosti sukladno sa zakonom.

(...).

Financijska sredstva jedinica lokalne samouprave bit će srazmjerna njihovim nadležnostima koje su im dodijeljene zakonom. Svaki prijenos novih funkcija biće praćen financijskim sredstvima potrebnim za njihovo izvršavanje.

Zakonodavac je dužan pribaviti mišljenje od Saveza općina i gradova o svim pitanjima koja se odnose na dodjelu sredstava, kao i o svim promjenama zakona koje mogu utjecati na financijske obveze jedinica lokalne samouprave.

XI. Suradnja jedinica lokalne samouprave

(...).

Članak 51.

U cilju zaštite zajedničkog interesa, kao i promoviranja i unapređenja lokalne samouprave, gradovi i općine mogu formirati saveze na nivou Bosne i Hercegovine i Federacije BiH.

Savez na nivou Federacije ima pravo:

1. djelovati kao zakonski zastupnik svojih članica pred vlastima Federacije BiH;
2. pripremati prijedloge zakona i amandmane na prijedloge zakona u cilju poboljšanja zakona i propisa koji reguliraju rad jedinica lokalne samouprave;
3. davati mišljenja i prijedloge u vezi sa raspodjelom javnih prihoda u dijelu koji se odnosi na financiranje jedinica lokalne samouprave;
4. uspostavljati kontakte i suradnju sa sličnim organizacijama u zemlji i inozemstvu, te postati član međunarodnih asocijacija.

Prava navedena u ovom članku mogu biti korištena ako Savez na nivou Federacije BiH okuplja više od dvije trećine gradova i općina u Federaciji BiH.

Članak 53.

Federalne, odnosno kantonalne vlasti dužne su da razmotre inicijative, prijedloge i sugestije jedinice lokalne samouprave i o svom stavu i poduzetim aktivnostima obavijesti 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.

XIII. Prijelazne i završne odredbe

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 usuglasiti 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 usuglasiti 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 s odredbama ovog zakona.

Članak 59.

Prijenos poslova i nadležnosti dodijeljenih ovim Zakonom, kao i odgovornost jedinica lokalne samouprave za njihovo vršenje, počet će istovremeno s prijenosom sredstava potrebnih za njihovo obavljanje.

Zakon o matičnim knjigama

(„Službene novine Federacije BiH“, br.: 37/12 i 80/14)

Članak 72a.

(Posebni uvjeti rada i odgovornost kao temelj za vrednovanje poslova)

„Poslovi vođenja, ažuriranja, čuvanja i rješavanja svih pitanja u oblasti matičnih knjiga i matičnog registra predstavljaju izuzetno važan i poseban javni interes, kao i osobni interes građana, budući da se radi o osnovnim i najvažnijim evidencijama o osobnim stanjima građana u Federaciji pa se moraju obavljati uz stalni pojačani stupanj psihičkog i fizičkog napora i odgovornosti matičara i drugih službenih osoba u obavljanju tih poslova, koji moraju biti točni i ažurni, te se stoga sredstva za plaće stižu pod istim uvjetima koji važe za državne službenike i namještenike u općinskim i gradskim službama za upravu, odnosno za nivo kantona i Federacije prema kantonalnim i federalnim organima uprave, uvećana od 10% do 20% osnovne plaće.

Za provođenje odredbe stavka 1. ovog članka nadležni su rukovoditelji organa iz stavka 1. ovog članka, koji su dužni to pitanje urediti općim aktom o plaćama tih organa“.

Presuda Ustavnog suda Federacije, broj: U-8/16 od 25.10.2016. godine
(„Službene novine Federacije BiH“, broj: 96/16)

7. Činjenično stanje i stav Ustavnog suda Federacije

Zaštitu prava na lokalnu samoupravu, koju prema relevantnim odredbama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine osigurava Ustavni sud Federacije, pokrenuo je općinski načelnik Općine Tešanj, aktom broj: 02-02-1-2531/16 od 09.12.2016. godine, navodeći da su ovoj općini osporenim člankom Zakona i prenošenjem poslova i nadležnosti kao i odgovornosti u pogledu posebnih uvjeta rada i odgovornost kao temelj za vrednovanje poslova vođenja, ažuriranja, čuvanja i rješavanja svih pitanja u oblasti matičnih knjiga i matičnog registra, nametnute dodatne materijalne obveze na način da je općina dužna to pitanje urediti općim aktom o plaćama, i osigurati da se uposlenicima na poslovima matičara u općinskim organima uprave, u proračunu osigura i isplaćuje uvećanje plaća od 10% do 20% od osnovne plaće ovih i drugih službenih osoba, iako ni u jednoj fazi donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o matičnim knjigama, ova općina, nije konzultirana kako je to propisano čl. 53., 56. i 58., a u svezi s člankom 8. stavak 2. Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Na navedeni način, prema navodima podnosioca zahtjeva, učinjena je povreda prava na lokalnu samoupravu utvrđenih Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine i Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi kao i prava lokalne samouprave utvrđenih relevantnim odredbama Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, zbog čega traži da Ustavni sud Federacije donese presudu kojom se utvrđuje da se osporenim člankom Zakona povrjeđuje pravo Općine Tešanj na lokalnu samoupravu.

U rješavanju ovog ustavnosudskog pitanja, Ustavni sud Federacije je utvrdio da je Federacija Bosne i Hercegovine donijela Zakon o matičnim knjigama kao i da je donijela Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o matičnim knjigama, te da je osporenim člankom 72.a izmjena i dopuna citiranog Zakona, propisala posebne uvjete rada i odgovornosti kao osnova za vrednovanje poslova, i to:

„Članak 72a.

(Posebni uvjeti rada i odgovornost kao temelj za vrednovanje poslova)

Poslovi vođenja, ažuriranja, čuvanja i rješavanja svih pitanja u oblasti matičnih knjiga i matičnog registra predstavljaju izuzetno važan i poseban javni interes, kao i osobni interes građana, budući da se radi o osnovnim i najvažnijim evidencijama o osobnim stanjima građana u Federaciji pa se moraju obavljati uz stalni pojačani stupanj psihičkog i fizičkog napora i odgovornosti matičara i drugih službenih osoba u obavljanju tih poslova, koji moraju biti ažurni, te se stoga sredstva za plaće stižu pod istim uvjetima koji važe za državne službenike i namještenike u općinskim i gradskim službama za upravu, odnosno za nivo kantona i Federacije prema kantonalnim i federalnim organima uprave, uvećana od 10% do 20% osnovne plaće.

Za provođenje odredbe iz stavka 1. ovog članka nadležni su rukovoditelji organa iz stavka 1. ovog članka, koji su dužni to pitanje urediti općim aktom o plaćama tih organa“.

Analizom sadržaja navedene odredbe osporenog članka Zakona, Ustavni sud Federacije je zaključio da se u konkretnom slučaju, radi o prijenosu poslova i nadležnosti kao i odgovornosti jedinicama lokalne samouprave, zatim, da se propisuju posebni uvjeti rada i odgovornost u svezi s poslovima vođenja, ažuriranja, čuvanja i rješavanja svih pitanja u oblasti matičnih knjiga i matičnog registra, te da je Federacija Bosne i Hercegovine s tim u svezi, bila dužna u najvećoj

mogućoj mjeri konzultirati jedinice lokalne samouprave u postupku donošenja osporenog Zakona koji ih se direktno tiče.

S tim u svezi, Ustavni sud Federacije je također stanovišta, da se osporenim člankom Zakona, za osiguranje obavljanja navedenih poslova, jedinicama lokalne samouprave nameće obveza uvećanja 10% do 20% osnovne plaće uposlenicima na poslovima matičara u općinskim i gradskim službama za upravu, kao i obveze uređenja tog pitanja općim aktom o plaćama tih organa, te da je Federacija Bosne i Hercegovine bila dužna istovremeno sa prijenosom poslova i nadležnosti kao i odgovornosti jedinica lokalne samouprave za njihovo vršenje, početi s istovremenim prijenosom sredstava potrebnih za njihovo obavljanje.

O razlozima donošenja osporenog članka Zakona, na zahtjev Ustavnog suda Federacije, Parlament Federacije Bosne i Hercegovine kao donositelj Zakona, nije odgovorio niti je ovom sudu pružio bilo kakva druga obavještenja.

Odgovor na zahtjev Ustavnom sudu Federacije u ostavljenom roku, dostavio je Savez općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine.

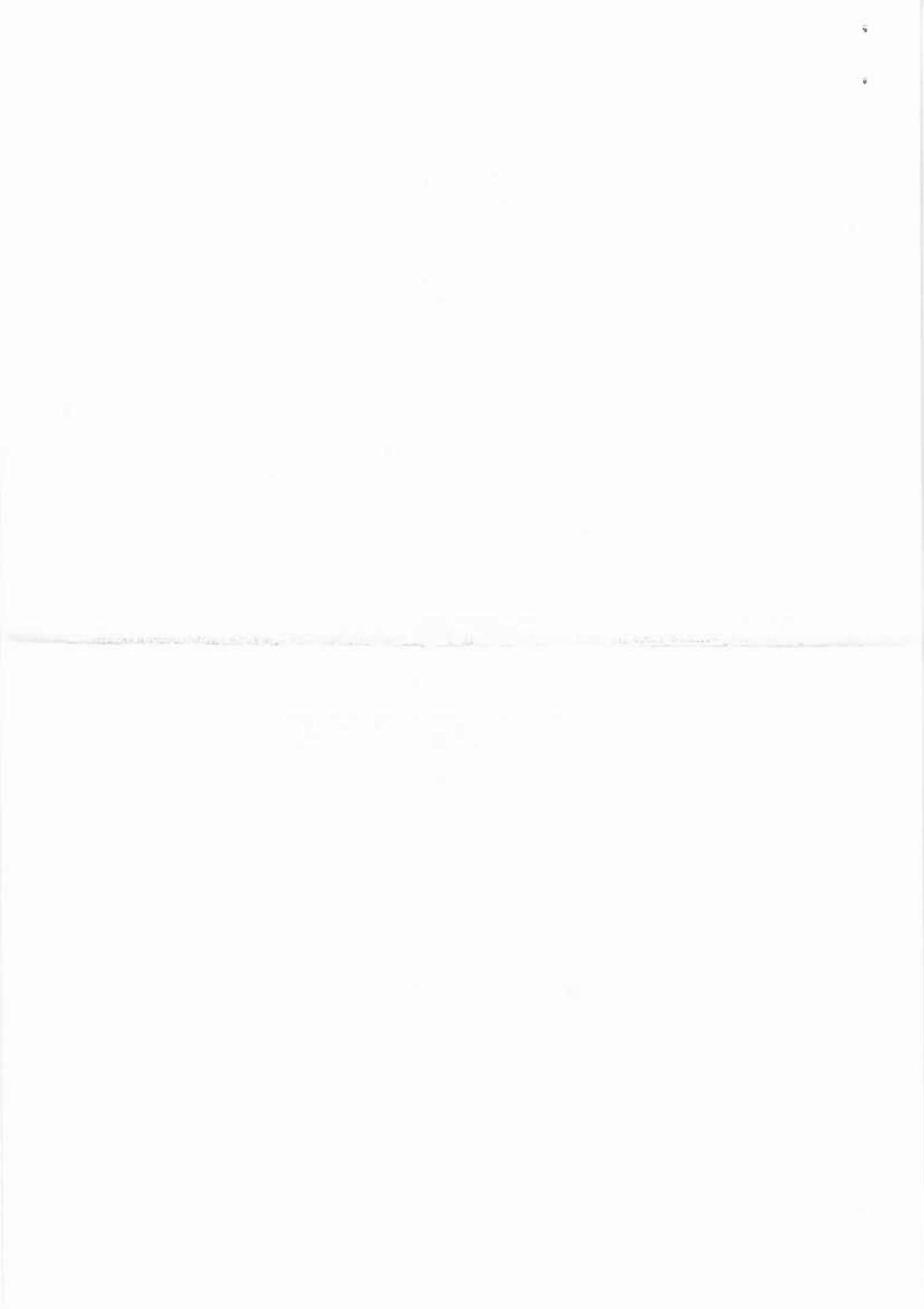
Prema navodima iz odgovora, utvrđeno je da je ovaj Savez, suglasno članku 51. Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, bio konzultiran u postupku donošenja osnovnog Zakona o matičnim knjigama, ali kada je u pitanju Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o matičnim knjigama, Savez općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine nije bio konzultiran u postupku njegovog donošenja.

Prema navedenom, Ustavni sud Federacije zaključuje da federalne vlasti u postupku donošenja osporenog članka Zakona, nisu konzultirale jedinice lokalne samouprave putem Saveza općina i gradova, na koji način je citirani Zakon donesen uz nepoštivanje članka 4. stavak 6. Europske povelje o lokalnoj samoupravi i protivno odredbama članka 56. u svezi s člankom 10. Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Također, Ustavni sud Federacije zaključuje da se osporenim člankom Zakona, uz prijenos poslova i nadležnosti kao i odgovornosti jedinica lokalne samouprave za njihovo vršenje ne prenose istovremeno i sredstva potrebna za njihovo obavljanje, na koji način je isti također, donesen protivno odredbi članka 59. u svezi s člankom 58. Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Ocjenjujući da se osporenim člankom Zakona povređuje pravo na lokalnu samoupravu jedinica lokalne samouprave, konkretno Općine Tešanj, Ustavni sud Federacije je pošao od članka VI.2. (1) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, prema kojem se u općini ostvaruje lokalna samouprava, dok je člankom VII.3. u svezi s Amandmanom XVIII na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine propisano, da međunarodni ugovori i drugi sporazumi koji su na snazi u Bosni i Hercegovini i Federaciji Bosne i Hercegovine, te opća pravila međunarodnog prava, čine zakonodavstvo Federacije Bosne i Hercegovine, a da u slučaju nesuglasnosti međunarodnog ugovora, odnosno sporazuma i zakonodavstva, preovladava međunarodni ugovor.

Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi koja kao međunarodni ugovor čini dio zakonodavstva Bosne i Hercegovine, odnosno Federacije Bosne i Hercegovine, propisana je ustavna i zakonska osnova lokalne samouprave, prema kojoj, članak 2. ove Povelje, propisuje da



načelo lokalne samouprave bit će utvrđeno zakonodavstvom zemlje potpisnice i gdje je to moguće-ustavom.

Ustavna i zakonska osnova lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine obuhvata koncept lokalne samouprave, djelokrug lokalne samouprave, odgovarajuću organizaciju i izvore sredstava za obavljanje poslova lokalne vlasti, kao i izvore njihovog financiranja, uključujući i zakonsku zaštitu lokalne samouprave, što je sukladno s Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi koja je na snazi u Bosni i Hercegovini i Federaciji Bosne i Hercegovine, i koja uz druga opća pravila međunarodnog prava, čini zakonodavstvo Federacije Bosne i Hercegovine.

U ocjeni utemeljenosti zahtjeva podnositelja za zaštitu prava na lokalnu samoupravu, Ustavni sud Federacije je, osim od relevantnih odredaba Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i Europske povelje o lokalnoj samoupravi, pošao i od relevantnih odredaba Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, prema kojima: lokalna samouprava podrazumijeva pravo i osposobljenost lokalne samouprave da, u granicama zakona, reguliraju i upravljaju određenim javnim poslovima na temelju vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva (članak 2. Zakona); da se lokalna samouprava organizira i ostvaruje u općinama i gradovima, kao jedinicama lokalne samouprave, a izvršavaju je tijela jedinice lokalne samouprave i građani, sukladno sa ustavom, zakonom i statutom jedinice lokalne samouprave (članak 3. Zakona); da u vlastite nadležnosti jedinice lokalne samouprave posebice spadaju osiguranje i zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda sukladno sa Ustavom, ali i donošenje proračuna jedinice lokalne samouprave (članak 8. Zakona); da jedinice lokalne samouprave imaju pravo na odgovarajuće sopstvene izvore kojima lokalni organi mogu slobodno raspolagati u okviru svojih nadležnosti, te da će financijska sredstva lokalne samouprave biti srazmjerna njihovim nadležnostima koje su im dodijeljene zakonom, a da će svaki prenos novih funkcija biti praćen financijskim sredstvima potrebnim za njihovo izvršavanje, te, da je zakonodavac dužan pribaviti mišljenje od Saveza općina i gradova o svim pitanjima koja se odnose na dodjelu sredstava, kao i o svim promjenama zakona koje mogu utjecati na financijske obveze jedinica lokalne samouprave (članak 34. Zakona).

Za meritorno rješenje ove ustavnopravne stvari, Ustavni sud Federacije je posebice uzeo u obzir odredbe članka 56. Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine i dužnost federalnih vlasti da u najvećoj mogućoj mjeri konzultiraju jedinice lokalne samouprave u postupku donošenja propisa koji ih se direktno tiču, te da se takvo konzultiranje vrši putem Saveza općina i gradova kako je to propisano člankom 51. citiranog Zakona, kao i obvezu donositelja zakona, da prijenos poslova i nadležnosti kao i odgovornosti dodijeljenih jedinicama lokalne samouprave za njihovo vršenje, počinje sa istovremenim prijenosom sredstava potrebnih za njihovo vršenje.

Cijeneći sadržaj osporenog članka Zakona, Ustavni sud Federacije je stanovišta da se u konkretnom slučaju radi o svojevrsnom prijenosu nadležnosti sa Federacije Bosne i Hercegovine na jedinice lokalne samouprave poslova vođenja, ažuriranja, čuvanja i rješavanja svih pitanja u oblasti matičnih knjiga i matičnog registra, kao i da je prijenos poslova i nadležnosti zahtijevao i istovremeni prijenos sredstava potrebnih za njihovo obavljanje.

S tim u svezi, Ustavni sud Federacije je utvrdio da u proceduri donošenja osporenog Zakona, Parlament Federacije Bosne i Hercegovine, nije postupio sukladno s relevantnim odredbama Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, odnosno, nije sukladno s člankom 56. citiranog Zakona, ni na koji način konzultirao jedinice lokalne samouprave, pa ni putem Saveza općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine, niti je s prijenosom navedenih odgovornosti jedinici lokalne samouprave, konkretno Općini Tešanj, istovremeno počela sa prijenosom sredstava potrebnih za plaće matičara i drugih službenih osoba, uvećanih od 10% do 20% osnovne plaće, koje se isplaćuju iz proračuna ove jedinice lokalne samouprave, na koji način je također, Federacija Bosne i Hercegovine postupila suprotno odredbama članka 59. u svezi s čl. 58. i 8. citiranog Zakona.

Iz navedenih razloga, Ustavni sud Federacije je donio presudu kojom se utvrđuje da se osporenim člankom Zakona, povređuje pravo na lokalnu samoupravu Općine Tešanj, te će objavljivanjem ove presude u „Službenim novinama Federacije BiH“, prestati obveza Općine Tešanj na njegovo provođenje .

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



Predsjednica
Ustavnog suda Federacije
Bosne i Hercegovine


Aleksandra Martinović

