

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u sastavu: predsjednica Valerija Galić, dopredsjednici Miodrag Simović, Mirsad Ćeman i Helen Keller i suci Seada Palavrić, Angelika Nußberger i Ledi Bianku, na sjednici održanoj 22. rujna 2022. godine, u predmetu broj **U 20/22**, rješavajući zahtjev **Općinskog suda u Sarajevu (sudac Muris Sakić)**, na temelju članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 19. stavak (1) točka a) i čl. 57. stavak (2) točka a) i 58. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI

Odbacuje se kao nedopušten **zahtjev Općinskog suda u Sarajevu (sudac Muris Sakić)** za ocjenu kompatibilnosti odredbe čl. 9. stavak 2., 20., 21., 22., 23., 27. i 75. Zakona o državnoj službi u Kantonu Sarajevo („Službene novine Kantona Sarajevo“ br. 31/16 i 45/19) sa Zakonom 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, 77/06 – odluka USFBiH, 34/10 – odluka USFBiH, 45/10 – ZO, 4/12, 99/15 i 9/17 – odluka USFBiH), a posljedično tome i sa člankom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 25. stavak 1.c) u svezi sa člankom 2. stavak 1. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i čl. 6. i 7. stavak 1. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima zbog nenadležnosti Ustavnog suda za odlučivanje.

Odluku objaviti u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, „Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine“, „Službenom glasniku Republike Srpske“ i „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“.

OBRAZLOŽENJE

1. Općinski sud u Sarajevu (u daljnjem tekstu: Općinski sud), sudac Muris Sakić (u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva), podnio je 15. srpnja 2022. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti odredbe čl. 9. stavak 2., 20., 21., 22., 23., 27. i 75. Zakona o državnoj službi u Kantonu Sarajevo („Službene novine Kantona Sarajevo“ br. 31/16 i 45/19; u daljnjem tekstu: osporene odredbe).

I. Postupak pred Ustavnim sudom

Navodi iz zahtjeva

2. Podnositelj zahtjeva je zahtjev koncipirao kako slijedi:

„Na osnovu člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine podnosi se zahtjev za ocjenu ustavnosti odredaba člana 9. stav 2, člana 20–23, te člana 27. i 75. Zakona o državnoj službi u Kantonu Sarajevo ('Službene novine Kantona Sarajevo' broj 31/16 i 45/19), odnosno da li je isti kompatibilan sa Zakonom o državnoj službi ('Službene novine FBiH' broj 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06, 77/06 Odluka US 34/2010, Odluka US 45/2010, 4/2012, 95/2015 i 9/2017) kojim je propisano u članu 76. stav 2. da svi drugi organi moraju biti usaglašeni sa federalnim zakonom, što u konkretnom nije slučaj, a što je inherentan element principa pravne države iz člana I/II Ustava BiH, kao i sa članom 25. stav 1.c) u vezi sa članom 2. stav 1. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i člana 6, 7. stav 1. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

Činjenice predmeta broj 65 0 Rs 769718 19 Rs povodom kojeg se podnosi zahtjev:

Dana 12. 06. 2019. tužitelj u navedenoj pravnoj stvari [T. G.] iz Sarajeva, kojeg zastupa punomoćnik [N. A.], advokat iz Sarajeva, pred ovim sudom podnio je tužbu protiv tuženih: 1. Kanton Sarajevo, Vlada Kantona Sarajevo, kojeg zastupa Pravobranilaštvo Kantona Sarajevo, [...] i 2. Odbora državne službe za žalbe FBiH, sa tužbenim zahtjevom kojim traži da se ponište kao nezakoniti Rješenje Vlade Kantona Sarajevo [broj i datum], Rješenje Odbora državne službe za žalbe FBiH [broj i datum] i Rješenje Vlade Kantona Sarajevo [broj i datum], a koji tužbeni zahtjev su tuženi osporili dostavljenim odgovorima na tužbu.

Obzirom da od pitanja ustavnosti navedenih odredaba Zakona o državnoj službi Kantona Sarajevo zavisi i odluka o tužbenom zahtjevu tužitelja, sud nalazi podneseni prijedlog tužitelja osnovanim pa u prilogu dopisa dostavlja Zahtjev tužitelja za ocjenu ustavnosti od 12. novembra 2020. godine.“

II. Relevantni propisi

3. **Zakon o državnoj službi u Kantonu Sarajevo** („Službene novine Kantona Sarajevo“ br. 31/16 i 45/19). Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst propisa sačinjen u Ustavnom sudu BiH, kako je objavljen u službenim glasilima jer nije objavljen na svim službenim jezicima i pismima, a koji u relevantnom dijelu glasi:

Član 9. stav (2)

(Izuzeća u primjeni)

(2) Lica koja nisu državni službenici, ali se njihov radno-pravni status reguliše ovim zakonom su:

a) rukovodilac samostalne kantonalne uprave i samostalne kantonalne upravne organizacije, rukovodilac kantonalne uprave i kantonalne upravne organizacije koja se nalazi u sastavu kantonalnog ministarstva;

b) rukovodilac samostalne gradske, odnosno općinske uprave i samostalne gradske, odnosno općinske upravne organizacije, rukovodilac uprave i upravne organizacije koja se nalazi u sastavu gradske, odnosno općinske službe za upravu.

POGLAVLJE III - RADNA MJESTA LICA KOJA NISU DRŽAVNI SLUŽBENICI

Član 20.

(Rukovodilac samostalne uprave i samostalne upravne organizacije)

(1) Rukovodilac samostalne uprave i samostalne upravne organizacije rukovodi samostalnom upravom, odnosno samostalnom upravnom organizacijom i odgovoran je za obavljanje svih poslova iz njene nadležnosti.

(2) Rukovodilac samostalne uprave i samostalne upravne organizacije za svoj rad i upravljanje odgovara Vladi, Gradonačelniku, odnosno načelniku.

Član 21.

(Rukovodilac uprave i upravne organizacije koja se nalazi u sastavu organa državne službe)

(1) Rukovodilac uprave i upravne organizacije koje se nalaze u sastavu organa državne službe rukovodi upravom, odnosno upravnom organizacijom u sastavu organa državne službe, u skladu sa zakonom.

(2) Rukovodilac za svoj rad i upravljanje odgovara ministru i Vladi, Gradonačelniku, odnosno načelniku.

*Član 22.**(Imenovanje i razrješenje)*

- (1) Rukovodioca samostalne uprave i samostalne upravne organizacije imenuje i razrješava Vlada Kantona, Gradonačelnik, odnosno načelnik.*
- (2) Rukovodioca uprave i upravne organizacije koje se nalaze u sastavu ministarstva imenuje i razrješava Vlada Kantona na prijedlog ministra, a u Gradu i Općini Gradonačelnik, odnosno načelnik.*
- (3) Imenovanja i razrješenja lica iz st. (1) i (2) ovog člana vrše se u skladu sa Zakonom o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima u Federaciji Bosne i Hercegovine.*

*Član 23.**(Način zapošljavanja)*

- (1) Lica iz člana 22. ovog zakona, zapošljavaju se putem javnog konkursa koji raspisuje rukovodilac, odnosno organ koji vrši imenovanje.*
- (2) Ukoliko se radi o raspisivanju javnog konkursa za poziciju za čije imenovanje je potreban prijedlog, javni konkurs se raspisuje na prijedlog lica koje predlaže imenovanje.*

*Član 27.**(Imenovanje i sigurnost položaja)*

- (1) Licima iz člana 22. ovog zakona, ne garantuje se sigurnost položaja.*
- (2) Lica iz člana 22. st. (1) i (2) imenuju se na period od pet godina, uz mogućnost da na osnovu javnog konkursa budu ponovo imenovana na period od pet godina, odnosno najviše dva puta uzastopno.*
- (3) Imenovanje na pozicije iz člana 22. ovog zakona ne može se preinačiti u položaj državnog službenika sa sigurnošću položaja, osim licima na koja se odnosi član 26. stav (3) ovog zakona.*
- (4) Lica iz člana 22. ovog zakona razrješavaju se dužnosti od trenutka kada su imenovana na položaj u bilo kojem zakonodavnom ili izvršnom organu na bilo kojem nivou vlasti u Bosni i Hercegovini.*

(5) Lice iz člana 22. st. (1) i (2) ovog člana će/može biti razriješeno prije isteka mandata ako je:

a) podnijelo ostavku;

b) osuđeno za krivično djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje službe;

c) utvrđeno da se u svom radu ne pridržava zakona, podzakonskih akata, smjernica, zaključaka i drugih akata zakonodavne ili izvršne vlasti, shodno odredbama čl. 90. - 99. Zakona o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj 35/05);

d) na osnovu mišljenja nadležne zdravstvene ustanove utvrđeno da je trajno izgubilo radnu sposobnost.

(6) Organ imenovanja lica iz člana 22. st. (1) i (2) mora, prije donošenja rješenja o razrješenju, pismeno obavijestiti lice iz člana 22. st. (1) i (2) o razlozima i zakonskom osnovu, te dati mu mogućnost da se o njima izjasni u roku od osam dana od dana prijema obavijesti.

(7) Rješenje iz stava (6) ovog člana je konačno, protiv kojeg nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti postupak zaštite prava iz radnog odnosa pred nadležnim sudom u roku od 90 dana od dana prijema rješenja.

Član 75.

(Status zatečenih državnih službenika)

Državni službenici zatečeni u državnoj službi na mjestima iz člana 9. ovog zakona nakon stupanja na snagu ovog zakona ostaju na radnim mjestima zatečenim na dan stupanja na snagu ovog zakona do okončanja konkursne procedure i izbora lica iz člana 9. ovog zakona, a nakon izbora raspoređuju se na odgovarajuća radna mjesta svoje stručne spreme, u okviru organa državne službe, u skladu sa pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji iz člana 74. stav (5) ovog zakona.

4. **Zakon 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, 77/06 – odluka USFBiH, 45/10 – ZO, 4/12, 99/15 i 9/17 – odluka USFBiH):

Članak 76. stavak 2.

Danom stupanja na snagu ovoga zakona propisi koji su u oprečnosti s odredbama ovoga zakona imaju se uskladiti s ovim zakonom.

5. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredbe članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 19. stavak (1) točka a) Pravila Ustavnog suda.

6. Članak VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine glasi:

c) Ustavni sud će imati nadležnost za pitanja koja mu podnese bilo koji sud u Bosni i Hercegovini, a koja se tiču toga je li neki zakon o čijoj valjanosti ovisi njegova odluka sukladno ovom Ustavu, s Europskom konvencijom za ljudska prava i temeljne slobode i njezinim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine; ili koja se tiču postojanja ili djelokruga nekog općeg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.

7. Članak 19. točka a) Pravila Ustavnog suda u relevantnom dijelu glasi:

Zahtjev nije dopustiv ako postoji neki od sljedećih slučajeva:

a) Ustavni sud nije nadležan za odlučivanje;

8. Zahtjev za ocjenu ustavnosti podnio je Općinski sud u Sarajevu (sudac Muris Sakić), što znači da je zahtjev podnijela ovlaštena osoba iz članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U 5/10* od 26. studenog 2010. godine, točke 7-14., objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 37/11).

9. U odnosu na sam zahtjev, Ustavni sud najprije ukazuje da se suština zahtjeva svodi na pitanje jesu li osporene odredbe Zakona o državnoj službi u Kantonu Sarajevo kompatibilne sa Zakonom o državnoj službi Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“), odnosno člankom 76. stavak 2. Zakona o državnoj službi Federacije Bosne i Hercegovine, kojima je propisano „da svi drugi organi moraju biti usuglašeni sa federalnim zakonom [...]“. Dalje slijedi i zaključak podnositelja zahtjeva „što u konkretnom nije slučaj“, što je, kako dalje navodi, suprotno načelu vladavine prava iz članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, kao i navedenim međunarodnim dokumentima.

10. Ustavni sud ukazuje na svoju raniju praksu (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj *U 22/14* od 4. prosinca 2014. godine, dostupna na www.ustavnisud.ba), u kojoj je podnositelj zahtjeva zatražio ispitivanje odredbi Zakona o kaznenom postupku Federacije Bosne i Hercegovine sa drugim odredbama istog zakona, u kojoj je navedeno sljedeće:

13. U svezi sa zahtjevom za ispitivanje zakonitosti kako je postavljena u ovom zahtjevu, Ustavni sud, najprije, ukazuje da je odredbom članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine eksplicitno navedeno da bilo koji sud u Bosni i Hercegovini može proslijediti Ustavnom sudu pitanje „je li zakon, o čijem važenju njegova odluka ovisi, kompatibilan sa ovim Ustavom, sa Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i njezinim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine [...]“. U praksi Ustavnog suda ranije se postavilo pitanje vodi li neusklađenost odredaba nekog osporenog entitetskog zakona sa zakonom Bosne i Hercegovine inkompatibilnosti sa Ustavom Bosne i Hercegovine, a sljedstveno tome i sa načelom vladavine prava iz članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

14. U odgovoru na to pitanje Ustavni sud je usvojio stav da se „zakoni Bosne i Hercegovine koje je usvojila Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine smatraju [...] 'odlukama institucija Bosne i Hercegovine' iz članka III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, te donošenje zakona od entitetā ili drugih administrativnih jedinica u Bosni i Hercegovini suprotno proceduri koju propisuju državni zakoni može dovesti u pitanje poštovanje odredaba članka III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, prema kojima su entiteti i druge administrativne jedinice u Bosni i Hercegovini dužni da se pridržavaju, između ostalog, (i) odluka institucija Bosne i Hercegovine. Kada bi se smatralo suprotno, osim što bi se u potpunosti doveo u pitanje autoritet institucija Bosne i Hercegovine, dovelo bi se u pitanje i načelo iz članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine prema kojem će: 'Bosna i Hercegovina biti demokratska država koja će funkcionirati prema slovu zakona...' U tom slučaju s pravom bi se moglo postaviti pitanje svrhe državnih zakona (npr., zakona u oblasti privatizacije, zatim rada osiguravajućih društava, neizravnog oporezivanja i sl.) ako bi entiteti ili druge administrativne jedinice Bosne i Hercegovine mogli donositi zakone kojima se krše ili izbjegavaju obveze koje se entitetima ili drugim administrativnim jedinicama Bosne i Hercegovine nalažu odredbama državnih zakona, tj. zakona donesenih na razini institucija Bosne i Hercegovine. Dakle, entiteti (ili druge administrativne jedinice Bosne i Hercegovine) moraju poštovati obveze koje im se nalažu putem zakona koje su donijele institucije Bosne i Hercegovine. Činjenica da te obveze nisu ispoštovane može dovesti do kršenja

odredaba Ustava Bosne i Hercegovine“ (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj U 2/11 od 27. svibnja 2011. godine, točka 52., objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 99/11).

15. Međutim, u konkretnom slučaju podnositelj zahtjeva nije postavio pitanje usklađenosti osporene odredbe ZKPFBiH sa „zakonom Bosne i Hercegovine“, pa posljedično i sa Ustavom Bosne i Hercegovine, već je tražio da Ustavni sud ispita usklađenost odredbe osporenog članka ZKPFBiH sa drugim člancima tog istog zakona. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud zaključuje da u takvom slučaju nema nadležnost da odlučuje, zbog čega zahtjev u tom dijelu nije dopustiv na temelju odredaba članka 19. stavak (1) točka a) Pravila Ustavnog suda.

11. Ustavni sud primjećuje da je navedeni stav u potpunosti primjenjiv i na konkretni predmet. Naime, i u konkretnom predmetu podnositelj zahtjeva traži ispitivanje kompatibilnosti spornih odredaba Zakona o državnoj službi u Kantonu Sarajevo (kantonalnog zakona) sa Zakonom o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine (sa entitetskim zakonom), navodeći da ta neusuglašenost dovodi do kršenja načela vladavine prava članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i međunarodnih dokumenata. Međutim, odredba članka VI/3.(c) jasno propisuje nadležnost u pitanjima kompatibilnosti određenog zakona sa „zakonima Bosne i Hercegovine“, što u konkretnom predmetu nije slučaj. Stoga, Ustavni sud zaključuje da u konkretnom predmetu nema nadležnost odlučivati o usuglašenosti kantonalnog sa entitetskim zakonom, zbog čega zahtjev nije dopustiv na temelju odredbe članka 19. stavak (1) točka a) Pravila Ustavnog suda.

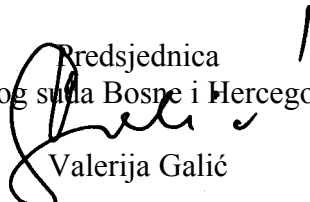
12. Iako je utvrdio da je nenadležan za odlučivanje o konkretnom zahtjevu, Ustavni sud mora skrenuti pozornost na još jedan problem koji proizlazi iz samog zahtjeva i načina njegovog podnošenja. Ustavni sud opet ukazuje da članak VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine uspostavlja nadležnost Ustavnog suda za pitanja koja mu je „proslijedio bilo koji sud u Bosni i Hercegovini“. To podrazumijeva da sud koji rješava konkretan predmet mora imati problem, odnosno dilemu u svezi sa usuglašenošću zakona koji treba primijeniti u konkretnom predmetu pred tim sudom sa Ustavom Bosne i Hercegovine, Europskom konvencijom, zakonima Bosne i Hercegovine „ili u pogledu postojanja ili domašaja nekog općeg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda“. Dilema u svezi s pitanjem kompatibilnosti zakona treba postojati kod samog suda, a ne kod stranaka u postupku. Riječ „proslijedio“ u sadržaju odredbe članka VI/3.(c) – u pitanjima koja mu je proslijedio – ima isto značenje kao riječi „uputi“ i „podnese“ (ovisno o tome koja se jezična varijanta Ustava Bosne i Hercegovine koristi). Ustavni sud naglašava da odredba članka VI/3.(c) ne podrazumijeva da je sud samo „transmitter“ zahtjeva stranaka koje smatraju da treba

pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom. To znači da zahtjev treba napisati sud, taj zahtjev obrazložiti i iznijeti dileme koje ima u svezi s tim, a ne „proslijediti“ zahtjev stranke u postupku ili (kako se navodi u konkretnom slučaju) „nalaziti prijedlog [tužitelja za prosljeđivanje zahtjeva za ocjenu ustavnosti] utemeljenim“. Svako drugačije postupanje i tumačenje članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine dovelo bi do toga da stranke u postupku pred redovnim sudovima postanu „ovlašteni podnosioci zahtjeva“ za ocjenu ustavnosti, odnosno da počnu podnositi zahtjeve i inicirati postupke na temelju članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine, koristeći postupak koji su pokrenuli pred redovnim sudovima. To bi bilo suprotno slovu Ustava Bosne i Hercegovine i suštini koja proizlazi iz ove osnove za nadležnost Ustavnog suda.

13. Stoga, Ustavni sud zaključuje da podneseni zahtjev, u okolnostima konkretnog slučaja, ne ispunjava uvjete iz članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine da bi Ustavni sud uspostavio svoju nadležnost.

14. Imajući u vidu odredbe članka 19. stavak (1) točka a), članka 57. stavak (2) točka a) i članka 58. Pravila Ustavnog suda, prema kojima će se zahtjev odbaciti kao nedopušten ukoliko se utvrdi da Ustavni sud nije nadležan za odlučivanje, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

15. U skladu sa člankom VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obvezujuće.

1
Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

Valerija Galić