

## ORIGINAL

Apelacioni sud Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u vijeću sastavljenom od sudija Kovačević Maide, kao predsjednika vijeća, Lucić Josipe, Nedić Srđana, Klaić Ilje i Tešić Dragane, kao članova vijeća, u postupku ocjene usklađenosti Odluke o razrješenju Gradonačelnika Brčko distrikta Bosne i Hercegovine sa Statutom Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, na sjednici vijeća održanoj dana 20.06.2011. godine, donio je sljedeću

### P R E S U D U

UTVRĐUJE SE da Odluka o razrješenju Gradonačelnika Brčko distrikta Bosne i Hercegovine broj 01-02-402/11 od 19.05.2011. godine nije u saglasnosti sa Statutom Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i prestaje da važi od dana objavljivanja ove presude u Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Prijedlog za obustavu izvršenja Odluke o razrješenju Gradonačelnika Brčko distrikta Bosne i Hercegovine broj 01-02-402/11 od 19.05.2011. godine SE ODBACUJE.

### O b r a z l o ž e n j e

Dana 20.05.2011. godine P. M., S. M., P. M., K. B. i S. R., svi iz B., podnijeli su inicijativu Apelacionom sudu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Sud) za pokretanje postupka ocjene usklađenosti Odluke o razrješenju Gradonačelnika Brčko distrikta Bosne i Hercegovine broj 01-02-402/11 od 19.05.2011. godine (u daljem tekstu: Odluka) sa Statutom Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 2/10-prečišćeni tekst – u daljem tekstu: Statut).

Potom je i dopredsjednik Skupštine Brčko distrikta Bosne i Hercegovine K. I. dana 23.05.2011. godine također podnio prijedlog Sudu radi ocjene usklađenosti te iste Odluke o razrješenju Gradonačelnika Brčko distrikta Bosne i Hercegovine sa Statutom, a u prijedlogu je tražio i obustavu izvršenja osporene Odluke.

Budući da je dopredsjednik Skupštine K. I. ovlaštenu predlagač, sud je rješenjem broj 097-0-OUS-11-000003 od 27.05.2011. godine inicijativu P. M., S. M., P. M., K. B. i S. R. pripojio prijedlogu dopredsjednika Skupštine Brčko distrikta Bosne i Hercegovine K. I. za ocjenu statutarnosti osporene Odluke u skladu sa članom 11. stav 1., stav 3. i stav 4. Poslovnika o radu Apelacionog suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u postupcima ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i rješavanju sukoba nadležnosti („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 45/10-u daljem tekstu Poslovnik), pa se postupak nastavio voditi pod brojem 097-0-OUS-11-000003.

U prijedlogu i inicijativi se navodi da je osporena Odluka donesena suprotno odredbama Statuta, odnosno da nije bilo osnova za pokretanje postupka razrješenja Gradonačelnika Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Gradonačelnik) obzirom da se procedura može pokrenuti samo na prijedlog najmanje 5 (pet) zastupnika Skupštine Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Skupština), a da je pokrenuta na inicijativu samo jednog zastupnika, što je u suprotnosti sa članom 59. Statuta, dok je glasanju o osporenoj Odluci, odnosno donošenju osporene Odluke bilo prisutno sedamnaest zastupnika, što je u suprotnosti sa članom 33. stav 2. i članom 33a. Statuta.

Dopisom od 27.05.2011. godine Sud je dostavio Skupštini predmetni prijedlog i inicijativu na odgovor, te zatražio dostavu inicijalnog akta na osnovu kojeg je pokrenut postupak razrješenja Gradonačelnika na sjednici Skupštine 18.05.2011. godine.

Skupština je dana 09.06.2011. godine dostavila odgovor broj 01.1-02-645/11 od 09.06.2011. godine povodom inicijative i prijedloga. U odgovoru se navodi da osporena Odluka nije donesena na osnovu „člana 59. stav 1. uz primjenu odredaba člana 33. i 33a. Statuta nego da je ista donesena u skladu sa članom 1.10. stav 1. tačka 8. Izbornog zakona Bosne i Hercegovine“, jer je po mišljenju donosioca akta u pitanju „druga pravna situacija razrješenja dužnosti“, odnosno situacija kada izabranom dužnosniku prestaje mandat prije isteka vremena na koje je biran u skladu sa navedenom odredbom Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, koju „pravnu situaciju ne reguliše i ne štiti Statut Brčko distrikta BiH, jer ta pravna situacija nije propisana Statutom“, nego istu „propisuje i štiti Izborni zakon Bosne i Hercegovine“ o kojoj „svojim rješenjem odlučuje Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine, a o pravnom sredstvu odlučuje Apelacioni odjel Suda Bosne i Hercegovine“. Nadalje se navodi da Sud nije nadležan da odlučuje u ovoj pravnoj stvari, te da učesnici u

postupku (inicijatori i predlagač) nemaju pravni interes za pokretanje ovog postupka „već da je isključivo aktivno legitimisan D. P., kao lice u čija se prava zadire predmetnom Odlukom Skupštine“.

Donosioc osporene Odluke u odgovoru također ističe da je u konkretnom slučaju relevantan i član 1. stav 4. Statuta, a iz razloga što je Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine utvrdila sukob interesa u odnosu na Gradonačelnika, te mu izrekla sankciju nepodobnost za kandidovanje u periodu od četiri godine (računajući od 31.12.2010. godine) što ima za posledice gubitak pasivnog biračkog prava, pa je isti „po sili zakona izgubio i pravo na trenutno obnašanje dužnosti Gradonačelnika do kraja mandata na koji je izabran“. Obzirom na tu činjenicu (a istovremeno uvažavajući da Gradonačelnik nije podnio ostavku), kako se navodi, razlog je da je Skupština na 46. redovnoj sjednici održanoj 18. i 19. maja uvrstila u dnevni red Odluku o razrješenju Gradonačelnika i istu usvojila što je njena zakonska obaveza u skladu sa članom 1. stav 4. i članom 22. Statuta i članom 28. stav 3. Zakona o Vladi Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 19/07, 36/07, 2/08, 17/08, 23/08 i 14/10). Dakle, donosilac osporene Odluke smatra da je obaveza Skupštine da izvrši pravosnažnu izvršnu odluku državne institucije, kako je to predviđeno članom 1. stav 4. Statuta i da postojanje takve odluke stvara bitno drugačiju situaciju u odnosu na onu koju propisuju članovi 59. stav 1., 33. stav 2. i 33a. Statuta, te da se o osporenoj Odluci glasalo na osnovu člana 32. Statuta, a da je inicijalni akt za pokretanje postupka razrješenja i izvršavanje pravosnažnih odluka državnih institucija bio dopis Centralne izborne komisije BiH broj 05-2-07-8-488/10 od 21.03.2011. godine i rješenje Centralne izborne komisije BiH broj 05-2-07-8-488/10 od 27.01.2011. godine koji su dostavljeni na dalje postupanje, odnosno na izvršenje, ističući da se to može utvrditi i iz preambule osporene Odluke, odnosno „nedvosmisleno se da zaključiti da se radi o odluci kojom se vrši provođenje i izvršavanje pravosnažnog i izvršnog rješenja Centralne izborne komisije BiH“, a da je istovremeno Skupština „imala u vidu“ i odredbe člana 27., člana 28., člana 29. i člana 30. Zakona o Vladi Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Prema tome, donosilac osporenog akta smatra da se postupak izvršenja pravosnažne i izvršne odluke državne institucije vrši prema opštim pravilima koje predviđa član 32. Statuta i da je to u konkretnoj pravnoj situaciji primijenjeno, a termin „razrješenje“ iz člana 28. stav 3. Zakona o Vladi Brčko distrikta Bosne i Hercegovine tumačen je u skladu sa konkretnom pravnom situacijom, za koju pravnu situaciju smatra da je različita u odnosu na onu koju predviđa član 59. stav 1. Statuta.

## **Nadležnost suda i učesnici u postupku**

Prije izlaganja pravnih i činjeničnih razloga za donošenje ove odluke, Sud će se osvrnuti na navode iz odgovora Skupštine kojim se osporava nadležnost ovog Suda za postupanje u ovom predmetu, te prigovor „nedostatka aktivne legitimacije“ na strani inicijatora i predlagača kao učesnika u ovom postupku, koji su tražili ocjenu statutarnosti osporene Odluke. Članom 2. tačka a. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta BiH propisano je da je Apelacioni sud Distrikta nadležan da ocijeni da li je bilo koji zakon Distrikta, podzakonski akt ili bilo koji drugi pravni akt bilo koje institucije Distrikta u skladu sa Statutom. Osporena Odluka svakako ima status pravnog akta, kao akta donesenog od strane zakonodavnog tijela, a prilikom sprovođenja odredbi Statuta i zakona. Obzirom da se vrsta pravnih akata ovakve prirode ne može osporavati u redovnim sudskim postupcima (upravni spor, radni spor pokrenut od strane Gradonačelnika i slično) upravo je ovaj postupak način za sudsku ocjenu pravne valjanosti osporene Odluke. Navod iz odgovora kojim se ukazuje na nedostatak aktivne legitimacije je irelevantan u ovoj pravnoj stvari, jer zakonodavac prilikom pokretanja ovakvih postupaka od strane ovlaštenog predlagača ili traženja pokretanja ovakvog postupka od strane inicijatora ne insistira na postojanju pravnog interesa, a što proizilazi iz odredbe člana 11. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, osim u situaciji kada prijedlog za ocjenu usklađenosti podnosi Pravosudna komisija Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u skladu sa tačkom b. navedene odredbe istog Zakona.

### **Relevantne odredbe propisa:**

#### **Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine**

Član 23. stav 1.  
(sastav Skupštine)

Skupština se sastoji od trideset jednog (31) zastupnika od kojih dva (2) zastupnika predstavljaju nacionalne manjine u Distriktu.

Član 33. stav 1. i 2.

(kvalifikovana većina)

(1) Skupština donosi odluke tročetinskom većinom glasova zastupnika koji su prisutni i glasaju u slučajevima kada se odluke tiču:

- (a) Poslovnika o radu Skupštine;
- (b) budžeta Distrikta;
- (c) usvajanja i izmjena zakona Distrikta;
- (d) izbora i razrješenja svih osoba koje bira Skupština u skladu sa Statutom i zakonom, izuzev članova 29 i 57 ovog Statuta;
- (e) saglasnosti koje daje Skupština na imenovanje ili razrješenje zvaničnika u skladu sa Statutom i zakonom;
- (f) prava veta Skupštine na imenovanje i razrješenje zvaničnika u skladu sa Statutom i zakonom, izuzev članova 46(3) i 47(1) ovog Statuta;
- (g) odluka o razrješenju članova upravnih odbora javnih preduzeća u skladu sa članom 61(1) ovog Statuta;
- (h) odluka o formiranju posebnih komisija donesenih u skladu s članom 22(2)(g) ovog Statuta.

(2) Skupština donosi odluke tročetinskom većinom glasova od ukupnog broja izabranih zastupnika u slučajevima kada se odluke tiču:

- (a) razrješenja sa dužnosti predsjednika ili potpredsjednika Skupštine u skladu s članom 30 ovog Statuta;
- (b) razrješenja sa dužnosti gradonačelnika u skladu s članom 59(1) ovog Statuta;
- (c) prava veta Skupštine na imenovanje i razrješenje zamjenika gradonačelnika, glavnog koordinatora Vlade ili šefova odjeljenja od gradonačelnika u skladu s članom 47(1) ovog Statuta;
- (d) prava veta Skupštine na imenovanje savjetnika gradonačelnika u skladu s članom 46(3) ovog Statuta.

Član 59. stav 1. i 2.

(mandat, ostavka i razrješenje s dužnosti)

(1) Gradonačelnik može dati ostavku ili biti razriješen sa dužnosti prije isteka mandata u skladu s članom 33(2) ovog Statuta. Gradonačelnika može razriješiti Skupština samo iz opravdanih razloga, a nakon prijedloga najmanje pet (5) zastupnika.

(2) Vlada Distrikta sa zamjenikom gradonačelnika na čelu nastavlja da obavlja svoje dužnosti dok se ne izabere novi gradonačelnik.

### **Zakon o Vladi Brčko distrikta Bosne i Hercegovine**

Član 28. stav 2. i 3.

(ostavka i razrješenje zbog sukoba interesa)

(2) Gradonačelnik ili članovi Vlade obavezno daju ostavku ukoliko postoji sukob interesa u skladu sa Statutom ili zakonom.

(3) Skupština će razriješiti gradonačelnika ukoliko se utvrdi postojanje sukoba interesa.

Član 30. stav 1. i 2.

(razrješenje gradonačelnika)

(1) Mandat gradonačelnika prestaje njegovim razrješenjem u skladu s članom 59 stavom 1 Statuta.

(2) Odluka o razrješenju gradonačelnika donosi se u skladu sa Statutom i stupa na snagu odmah.

Ovdje prvenstveno valja ukazati da Izborni zakon Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08 i 32/10) u članu 1.10 stav 1. tačka 8. propisuje da izabranom članu organa vlasti na svim nivoima prestaje mandat prije isteka vremena na koje je izabran ako iz razloga utvrđenih zakonom izgubi pravo da bude biran, dok je u stavu 2. navedene odredbe propisano da Centralna izborna komisija BiH donosi odluku o prestanku mandata izabranom članu vlasti u roku koji ne može biti duži od 15 dana od dana kada su nastupili razlozi za prestanak mandata, odnosno od saznanja o razlogu za prestanak mandata, i o tome obavještava organ vlasti u kojem je izabrani član imao mandat. Ovo znači da je za tumačenje i primjenu člana 1.10 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine nadležna Centralna izborna komisija BiH, koja u konkretnom slučaju rješenjem broj 05-1-07-8-488/10 od 27.01.2011. godine nije odlučila da Gradonačelniku prestaje mandat, već je navedenim rješenjem Gradonačelniku P. D. izrekla sankciju u vidu nepodobnosti za kandidovanje na period od četiri godine, te novčanu kaznu u iznosu od 1.000,00 KM.

Nije sporno da je navedeno rješenje Centralne izborne komisije BiH uz dopis od 21.03.2011. godine dostavljeno Skupštini na daljnje izvršenje u skladu sa članom 27. Pravila o vođenju postupka iz oblasti Zakona o sukobu interesa („Službeni glasnik BiH“ broj 65/09), koja odredba reguliše način provođenja odluke kojom je izrečena sankcija nepodobnosti kandidovanja, ali ne i provođenje odluke o prestanku mandata, jer takva sankcija nije ni izrečena.

Dakle, odredba člana 1.10 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine ne reguliše nadležnost Skupštine, odnosno iz navedene odredbe ne proizilazi ovlaštenje Skupštine da na osnovu iste donosi odluku o prestanku mandata, a odredba člana 27. Pravila o vođenju postupka iz oblasti Zakona o sukobu interesa propisuje samo dužnost organa koji je izabrao zvaničnika kojem je utvrđen sukob interesa, da provodi odluke koje su donesene od strane Centralne izborne komisije BiH u pogledu sankcije nepodobnosti kandidovanja.

Stoga je kod prethodno iznesenog, prilikom donošenja predmetne odluke valjalo razmatrati relevantne odredbe propisa koje regulišu nadležnost Skupštine u pogledu razrješenja s dužnosti Gradonačelnika, odnosno u prethodnom dijelu ove odluke citirane odredbe Statuta i Zakona o Vladi Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Uvidom u video zapise sa sjednice Skupštine utvrđeno je da je na 46. redovnom zasijedanju 18.05.2011. godine na prijedlog zastupnika B. R. na dnevni red uvršten prijedlog odluke o razrješenju Gradonačelnika, te da je dana 19.05.2011. godine (nastavak zasijedanja) prilikom glasanja o toj odluci u Skupštinskoj sali bilo prisutno sedamnaest (17) zastupnika, a koji zastupnici (svih 17) su glasali za donošenje osporene Odluke, nakon čega je istu predsjednik Skupštine proglasio usvojenom.

Članom 33. stav 1. tačka d. Statuta propisano je da Skupština donosi odluke tropetinskom većinom glasova zastupnika **koji su prisutni i glasaju** u slučajevima kada se odluke tiču izbora i razrješenja svih osoba koje bira Skupština u skladu sa Statutom i zakonom, izuzev članova 29. (predsjednik i potpredsjednik Skupštine) i 57. (Gradonačelnik) ovog Statuta dok je stavom 2. tačka b. navedene odredbe Statuta propisano da Skupština donosi odluke tropetinskom većinom glasova od ukupnog broja **izabranih zastupnika** u slučajevima kada se odluke tiču razrješenja sa dužnosti Gradonačelnika u skladu sa članom 59. stav 1. ovog Statuta, a članom 59. stav 1. je propisano da Gradonačelnik može biti razriješen od strane Skupštine prije isteka mandata u skladu sa članom 33. stav 2.

Statuta samo iz opravdanih razloga, a nakon prijedloga najmanje pet zastupnika.

Prema tome, jedina pravna mogućnost razrješenja s dužnosti Gradonačelnika od strane Skupštine propisana je članom 33. stav 2. tačka b. i članom 59. stav 1. Statuta. Dakle, ni u jednoj pravnoj situaciji nije moguće primijeniti član 33. stav 1. Statuta i izglasati odluku o razrješenju s dužnosti Gradonačelnika tročetinskom (3/5) većinom glasova zastupnika koji su prisutni i glasaju, nego samo u skladu sa stavom 2. navedene odredbe odnosno tročetinskom (3/5) većinom glasova od ukupnog broja izabranih zastupnika, što znači da bi za takvu odluku moralo da glasa devetnaest (19) zastupnika istovremeno uključujući afirmativne glasove u skladu sa članom 33a. Statuta. Također, ne postoji druga pravna mogućnost pokretanja postupka (od strane Skupštine) razrješenja Gradonačelnika s dužnosti osim nakon prijedloga najmanje pet (5) zastupnika u skladu sa članom 59. stav 1. Statuta.

Nadalje, odredba člana 28. stav 3. Zakona o Vladi Brčko distrikta Bosne i Hercegovine koja propisuje da će Skupština razriješiti Gradonačelnika ukoliko se utvrdi sukob interesa, ne može se zasebno primjenjivati, zanemarujući odredbu člana 30. istog Zakona, koja opet upućuje na primjenu člana 59. stav 1. Statuta, čija primjena (kao što je već rečeno) upućuje na primjenu člana 33. stav 2. Statuta.

Tačno je i to da je članom 28. stav 2. Zakona o Vladi Brčko distrikta Bosne i Hercegovine propisano da će Gradonačelnik obavezno dati ostavku ukoliko postoji sukob interesa u skladu sa Statutom i zakonom, međutim, evidentno je da zakonodavac nije predvidio sankciju u slučaju nepodnošenja ostavke od strane Gradonačelnika, niti je u takvim situacijama predvidio mogućnost donošenja osporene odluke od strane Skupštine tročetinskom većinom glasova zastupnika koji su prisutni i glasaju (koja mogućnost bi opet morala biti predviđena i Statutom kao višim pravnim aktom u odnosu na zakon).

Dakle, nezavisno od pravne, odnosno činjenične situacije zbog koje se Gradonačelnik razrješava s dužnosti, Skupština takvu proceduru može sprovesti samo u skladu sa članom 33. stav 2., članom 33a. i članom 59. stav 1. Statuta.

Inicijativa za donošenje osporene Odluke o razrješenju Gradonačelnika broj 01-02-402/11 od 19.05.2011. godine nije pokrenuta u skladu sa članom 59. stav 1. Statuta, odnosno na prijedlog pet (5) zastupnika. A, osporena Odluka nije izglasana (usvojena) u skladu sa članom 33. stav 2. Statuta, jer za istu nije



glasalo devetnaest (19) zastupnika, odnosno tri petine (3/5) od ukupnog broja (31 zastupnik) izabranih zastupnika (uključujući afirmativne glasove), nego je za istu glasalo sedamnaest (17) zastupnika koji su bili prisutni na sjednici od 19.05.2011. godine. Stoga je kod iznesenog, utvrđeno da je osporena Odluka u suprotnosti sa Statutom Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Obzirom da je Sud donio konačnu odluku, odbacio je zahtjev za obustavu izvršenja akta u skladu sa članom 36. stav 3. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Imajući u vidu izloženo, Sud je odlučio kao u izreci presude u skladu sa članom 26. stav 1. i člana 38. stav 1. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i člana 33. Poslovnika o radu Apelacionog suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u postupcima ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i rješavanje sukoba nadležnosti.

APELACIONI SUD BRČKO DISTRIKTA BOSNE I HERCEGOVINE

Broj: 097-0-OUS-11-000003

Brčko, 20.06.2011. godine

ČLANOVI VIJEĆA:

PREDSJEDNIK VIJEĆA,

1. \_\_\_\_\_  
Lucić Josipa

Kovačević Maida

2. \_\_\_\_\_  
Nedić Srđan

3. \_\_\_\_\_  
Klaić Iljo

4. \_\_\_\_\_  
Tešić Dragana