

Apelacioni sud Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u vijeću sastavljenom od sudija Damjana Kaurinović kao predsjednika vijeća, Ilje Klaić, Zijada Kadrić, Dragane Tešić i Ruže Gligorević kao članova vijeća, u postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, postupajući po inicijativi Javnog preduzeća „Komunalno Brčko“ d.o.o. Brčko distrikt BiH, koje zastupa predsjednik Upravnog odbora A. I. i punomoćnik M. S., advokat iz Brčkog, na osnovu člana 26. tačka b) u vezi sa članom 38. stav 2., člana 27. tačka e) i člana 18. stav 1. tačka d) Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 20/10), na sjednici vijeća održanoj dana 06.09.2017. godine, donio je

P R E S U D U

I

UTVRĐUJE SE da odredbe člana 13. stav 1., stav 2. i stav 3. Pravilnika o platama i drugim primanjima zaposlenika u JP „Komunalno Brčko“ d.o.o. Brčko distrikt BiH broj predmeta: 01-07073/13 i broj akta: 02.01-01-AN-011 od 17.06.2013. godine nisu u skladu sa članom 25.a) Zakona o javnim preduzećima Brčko distrikta BiH u vezi sa članom 33. stav 4. Zakona o Vladi Brčko distrikta BiH i članom 85. stav 1. Zakona o radu Brčko distrikta BiH, te prestaju da važe danom objavljivanja ove presude u „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“.

II

NE PRIHVATA se inicijativa Javnog preduzeća „Komunalno Brčko“ d.o.o. Brčko distrikt BiH za pokretanje postupka ocjene usklađenosti odredbe člana 13. stav 1., stav 2. i stav 3. Pravilnika o platama i drugim primanjima zaposlenika u JP „Komunalno Brčko“ d.o.o. Brčko distrikt BiH broj predmeta: 01-07073/13 i broj akta: 02.01-01-AN-011 od 17.06.2013. godine, sa odredbom člana 20., člana 60. i člana 61. stav 1. i stav 2. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 2/10).

III

ODBACUJE SE inicijativa Javnog preduzeća „Komunalno Brčko“ d.o.o. Brčko distrikt BiH za pokretanje postupka ocjene usklađenosti člana 10. Ugovora o pravima, obavezama i odgovornostima direktora broj predmeta: 01-04355/12 i broj akta: 02.02-19-MK-006 od 19.04.2012. godine, sa odredbama člana 20., člana 60. i člana 61. stav 1. i stav 2. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, članom 25.a) Zakona o javnim preduzećima Brčko distrikta BiH, članom 33. stav 4. Zakona o Vladi Brčko distrikta BiH i članom 85. stav 1. Zakona o radu Brčko distrikta BiH.

Obrazloženje

Dana 21.04.2017. godine Javno preduzeće „Komunalno Brčko“ d.o.o. Brčko distrikt BiH, koje zastupa predsjednik Upravnog odbora A. I. i punomoćnik M. S., advokat iz Brčkog (u daljem tekstu inicijator), podnio je Apelacionom sudu Brčko distrikta BiH (u daljem tekstu Sud) inicijativu za pokretanje postupka ocjene usklađenosti odredbe člana 13. Pravilnika o platama i drugim primanjima zaposlenika u JP „Komunalno Brčko“ d.o.o. Brčko distrikt BiH broj predmeta: 01-07073/13 i broj akta: 02.01-01-AN-011 od 17.06.2013. godine (u daljem tekstu Pravilnik) i odredbe člana 10. Ugovora o pravima, obavezama i odgovornostima direktora broj predmeta: 01-04355/12 i broj akta: 02.02-19-MK-006 od 19.04.2012. godine (u daljem tekstu Ugovor), sa odredbama članova 60. i 61. Statuta Brčko distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 2/10 – u daljem tekstu Statut).

U inicijativi je naveo da su osporavane odredbe Pravilnika i Ugovora u suprotnosti sa odredbom člana 25.a) Zakona o javnim preduzećima Brčko distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 15/06, 5/07, 19/07, 1/08, 24/08 i 17/16 – u daljem tekstu Zakon o javnim preduzećima), odredbom člana 33. stav 4. i člana 35.a) Zakona o Vladi Brčko distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 19/07, 36/07, 38/07, 2/08, 17/08, 23/08, 14/10, 28/12 i 22/17 – u daljem tekstu Zakon o Vladi), kao i odredbama članova 57., 58., 59., 60. i 85. Zakona o radu Brčko distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 19/06, 19/07, 25/08, 20/13, 31/14 i 1/15 – u daljem tekstu Zakon o radu), jer je osporavanim odredbama plata i otpremnina direktora JP „Komunalno Brčko“ propisana u znatno većem iznosu od plate i otpremnine šefa odjeljenja u Vladi Brčko distrikta BiH.

Kako u inicijativi nije precizno odredio da li predlaže ocjenu statutarnosti ili zakonitosti, niti je naveo naziv i broj službenog glasnika u kome su osporavani pravni akti objavljeni, odnosno dostavio njihovu ovjerenu kopiju ukoliko nisu objavljeni u službenom glasniku, dopisom broj 97 o U 001995 17 Ous od 27.04.2017. godine, zatraženo je od inicijatora da dopuni inicijativu nedostajućim elementima u ostavljenom roku, uz pouku o posljedicama u slučaju nepostupanja po dopisu.

Podneskom od 18.05.2017. godine inicijator je otklonio nedostatke inicijative navodeći da predlaže ocjenu usklađenosti osporavanih pravnih akata i sa navedenim odredbama Statuta i Zakona Brčko distrikta BiH, te je u prilogu podneska dostavio ovjerene kopije Pravilnika i Ugovora.

U skladu sa odredbom člana 15. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 20/10 – u daljem tekstu Zakon o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata) i članom 8. Poslovnika o radu Apelacionog suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u postupcima ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i rješavanja sukoba nadležnosti („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 45/10 – u daljem tekstu Poslovnik o radu Apelacionog suda) dopisom broj 97 o U 001995 17 Ous od 07.07.2017. godine,

Upravnom odboru JP „Komunalno Brčko“, kao donosiocu osporavanih pravnih akata, dostavljena je predmetna inicijativa i zatraženo je da u roku od 30 dana dostavi odgovor.

Dana 22.07.2017. godine JP „Komunalno Brčko“ je dostavilo odgovor na inicijativu broj predmeta: 01-01367/17 i broj akta: 02.02-64-JB-002 od 20.07.2017. godine u kojem predlaže da Sud pokrene postupak ocjene usklađenosti pravnih akata i donese odluku u skladu sa zakonskim odredbama navedenim u inicijativi.

RELEVANTNE ODREDBE:

Statut Brčko distrikta BiH

Član 20 Zaposleni u Distriktu

- (1) Zapošljavanje u javnom sektoru Distrikta vrši se na osnovu profesionalnih sposobnosti i odražava sastav stanovništva.
- (2) Svaki javni zaposlenik Distrikta, izuzev gradonačelnika, zamjenika gradonačelnika, glavnog koordinatora Vlade, šefova odjeljenja, zastupnika, i savjetnika gradonačelnika, biraju se na osnovu otvorenog konkursa uz javni oglas za upražnjeno radno mjesto koji se objavljuje kako u Distriktu tako i na teritoriji Bosne i Hercegovine, nakon čega će nezavisna komisija za izbor donijeti obavezujuću odluku o kandidatima, zasnovanu na stručnom obrazovanju, iskustvu u struci i stručnim kvalitetima kandidata.
- (3) Nijedna javna institucija Distrikta neće zaposliti niti jedno lice ukoliko to nije u skladu za zakonom Distrikta kojim se takvo zaposlenje odobrava i reguliše.
- (4) U svrhe ovog člana, izraz “javni zaposlenik” odnosi se na sve zaposlenike čija se plata isplaćuje iz budžeta Distrikta, i uključuje, ali se ne ograničava na, savjetnike, konsultante, i zaposlenike stručnih službi Skupštine i administrativnih službi pravosuđa, kao i na direktore, članove rukovodećih organa i zaposlene u drugim institucijama Distrikta koje su osnovane zakonom.

Član 60 Osnivanje i nadležnosti javnih preduzeća

- (1) Zakonom Distrikta može se propisati prijenos nadležnosti Vlade Distrikta i javne uprave na javna preduzeća koja pružaju usluge stanovnicima Distrikta ili koja u njihovo ime upravljaju javnim finansijskim sredstvima ili javnom imovinom. Nijedno javno preduzeće ne može vršiti ovlaštenja koja su ovim statutom data nekoj drugoj instituciji Distrikta.
- (2) U slučaju kada zakon Distrikta propisuje da javno preduzeće vrši nadležnost u skladu sa ovim Statutom, ni Vlada Distrikta ni javna uprava ne mogu vršiti tu nadležnost.

Član 61
Načela nezavisnosti javnih preduzeća

- (1) Kao što je propisano zakonom, rad svakog javnog preduzeća nadgleda upravni odbor. Upravni odbor je odgovoran Skupštini za rad javnog preduzeća, kao što je propisano zakonom. Članovi upravnog odbora se imenuju u skladu s članom 20. ovog Statuta i zakonima Distrikta od zvaničnika ili institucije koje odrede zakoni Distrikta. Mandat članova upravnog odbora je propisan zakonom. Oni mogu biti razriješeni s dužnosti prije isteka mandata samo odlukom Skupštine donesenom tročetinskom većinom u skladu s članom 33. stav 1. ovog Statuta.
- (2) Svakodnevno rukovođenje svakim javnim preduzećem je odgovornost direktora javnog preduzeća. Upravni odbor imenuje direktora i određuje njegov mandat u skladu s članom 20. ovog Statuta. Direktor može biti razriješen s dužnosti prije isteka mandata samo odlukom upravnog odbora u skladu sa zakonom.

Zakon o javnim preduzećima u Brčko distriktu BiH

Član 25a

Plata direktora javnog preduzeća ne može se utvrditi u iznosu većem od plate šefa odjeljenja Vlade Brčko distrikta BiH.

Zakon o Vladi Brčko distrikta BiH

Član 33.

- (4) Šefovi odjeljenja Vlade imaju pravo na mjesečnu bruto platu, čiji iznos se utvrđuje množenjem najniže plate u organima uprave Distrikta kao osnovicom, s koeficijentom 7,599.

Zakon o radu Brčko distrikta BiH

Član 85

- (1) Zaposleni koji je s poslodavcem zaključio ugovor o radu na neodređeno vrijeme, a kojem poslodavac otkazuje ugovor o radu nakon najmanje dvije (2) godine neprekidnog rada, ima pravo na otpremninu u iznosu koji se određuje u zavisnosti od dužine neprekidnog trajanja radnog odnosa s tim poslodavcem. Ova odredba se ne primjenjuje ako je do otkazivanja ugovora o radu došlo zbog neispunjenja obaveza zaposlenoga utvrđenih ugovorom o radu.
- (2) Otpremnina se ne može utvrditi u iznosu manjem od jedne trećine (1/3) prosječne mjesečne plate isplaćene zaposlenom u posljednja tri mjeseca prije prestanka ugovora o radu, za svaku navršenu godinu rada kod tog poslodavca.

Zakon o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta BiH

Član 18

(1) Apelacioni sud Distrikta odbaciće prijedlog, odnosno inicijativu kojima se pokreće postupak:

d) kad za vođenje postupka i odlučivanje ne postoje druge pretpostavke utvrđene zakonom.

Pravilnik o platama i drugim primanjima zaposlenika u JP „Komunalno Brčko“ d.o.o. Brčko distrikt BiH (prečišćen tekst)

Član 13.

- (1) Upravni odbor Preduzeća može sa zaposlenikom od čijeg rada bitno zavisi poslovni uspjeh preduzeća (direktor, rukovodioci službi i sl.) ugovoriti platu izvan kriterija utvrđenih ovim Pravilnikom. Ugovor se, u pravilu, zaključuje u trajanju najduže do 4 godine, s tim što se najmanje jednom godišnje ocjenjuje njegova potreba, odnosno vrši se preispitivanje opravdanosti ove vrste plate.
- (2) Plata direktora je ugovorna plata i predstavlja poslovnu tajnu. Ugovaranje plate se obavlja između direktora i Upravnog odbora.
- (3) Ugovorena plata se isplaćuje do kraja trajanja ugovora ali uz obavezno razmatranje opravdanosti visine plate u odnosu na ostvarene rezultate. Direktor ima pravo na isplatu 6 mjesečnih bruto plata, bez obzira na razlog prestanka radnog odnosa ukoliko je na toj funkciji proveo najmanje 12 mjeseci.

Ugovor o pravima, obavezama i odgovornostima direktora

Član 10.

- (1) Osnovna plata Direktora utvrđuje se u mjesečnom iznosu od 5 prosječnih neto plata ostvarenih u Javnom preduzeću u poslednja 3 mjeseca.
- (2) Osnovna plata obuhvata, pored naknade za rad u redovno radno vrijeme, i naknadu za rad u dane godišnjeg odmora, plaćenog odsustva, državnih i vjerskih praznika propisanih zakonom i bolovanja u trajanju do 60 dana.
- (6) Direktor ima pravo na isplatu otpremnine u iznosu od 6 mjesečnih plata prema ovom ugovoru sa plaćenim doprinosima za PIO u slučaju prestanka radnog odnosa bez obzira na razlog prestanka radnog odnosa.

Član 15.

U slučaju spora po ovom ugovoru nadležan je Osnovni sud Brčko distrikta BiH.

Polazeći od činjenice da „Komunalno Brčko“ ima status javnog preduzeća u Brčko distriktu BiH, to se na njegovo poslovanje, upravljanje i druga pitanja od značaja za rad, imaju primijeniti relevantne odredbe Statuta Brčko distrikta BiH i

Zakon o javnim preduzećima Brčko distrikta BiH kao poseban zakon (*lex specialis*). Za razliku od Statuta, kojim su propisana osnovna načela vezana za osnivanje, nadležnost i nezavisnost javnih preduzeća od izvršne vlasti i organa javne uprave, Zakonom o javnim preduzećima su detaljnije uređena pitanja bitna za funkcionisanje javnih preduzeća.

S tim u vezi, odredbom člana 25.a) Zakona o javnim preduzećima propisano je da se plata direktora javnog preduzeća ne može utvrditi u iznosu većem od plate šefa odjeljenja Vlade Brčko distrikta BiH. Dakle, plata direktora javnog preduzeća je zakonom limitirana, tj. određen je njen maksimalni iznos vezivanjem za iznos plate šefa odjeljenja u Vladi Brčko distrikta BiH. U tom smislu, odredbom člana 33. stav 4. Zakona o Vladi Brčko distrikta BiH propisano je da šefovi odjeljenja Vlade imaju pravo na mjesečnu bruto platu, čiji iznos se utvrđuje množenjem najniže plate u organima uprave Distrikta kao osnovicom, s koeficijentom 7,599.

Međutim, suprotno citiranim zakonskim odredbama, odredbom člana 13. stav 1. osporavanog Pravilnika propisano je da Upravni odbor JP „Komunalno Brčko“ može sa direktorom tog javnog preduzeća „ugovoriti platu izvan kriterija utvrđenih Pravilnikom“, bez propisivanja gornje granice prema iznosu plate šefa odjeljenja Vlade Brčko distrikta BiH, tj. maksimalnog iznosa plate koji se može ugovoriti, pa je na taj način stvorena mogućnost da upravni odbor i direktor ugovore veću platu od plate šefa odjeljenja Vlade Brčko distrikta BiH. Kako odredbe stava 2. i stava 3. člana 13. osporavanog Pravilnika u vezi sa odredbom iz stava 1., tj. predstavljaju njenu razradu i zajedno čine jedinstvenu cjelinu u pogledu ugovorene plate, to je očigledno da su navedene odredbe člana 13. Pravilnika kojima je propisana plata direktora JP „Komunalno Brčko“ prešle pravni okvir propisan relevantnim zakonskim odredbama, odnosno nisu u skladu sa odredbom člana 25.a) Zakona o javnim preduzećima i odredbom člana 33. stav 4. Zakona o Vladi.

Pored plate, odredbom člana 13. stav 3. Pravilnika propisano je i pravo direktora JP „Komunalno Brčko“ na otpremninu. Zakonom o javnim preduzećima, za razliku od plate, iznos otpremnine direktora javnog preduzeća, nije određen prema iznosu otpremnine (ili prelazne novčane naknade) šefa odjeljenja Vlade Brčko distrikta BiH. Zbog navedenog, na to pitanje se ima primijeniti opšti zakon kojim se regulišu radnopravni odnosi, odnosno Zakon o radu, koji u odredbi člana 85. stav 1. priznaje pravo na otpremninu pod uslovom da do otkazivanja ugovora o radu nije došlo zbog neispunjenja obaveza zaposlenog utvrđenih ugovorom o radu, a iznos otpremnine određuje u zavisnosti od dužine neprekidnog trajanja radnog odnosa kod poslodavca. Kada je to tako, Sud zaključuje da je odredba člana 13. stav 3. Pravilnika, u dijelu kojim je propisano pravo direktora JP „Komunalno Brčko“ na otpremninu, u suprotnosti sa citiranom odredbom Zakona o radu, jer je Pravilnikom propisano bezuslovno pravo direktora na otpremninu, tj. „bez obzira na razlog prestanka radnog odnosa“, a iznos otpremnine je određen fiksno („6 mjesečnih bruto plata“), nezavisno od dužine trajanja funkcije direktora JP „Komunalno Brčko“ (pod uslovom da je na toj funkciji proveo najmanje 12 mjeseci).

Uzimajući u obzir da odredbe Statuta Brčko distrikta BiH u odnosu na koje inicijator predlaže ocjenu usklađenosti osporavanih pravnih akata (Pravilnika i Ugovora) ne regulišu pitanja koja su predmet inicijative, tj. iznos plate i otpremnine direktora javnih preduzeća, odnosno da su odredbom člana 20. Statuta propisani

osnovni principi pri zapošljavanju u javnom sektoru Distrikta, a odredbama članova 60. i 61. propisana načela koja se tiču osnivanja, nadležnosti i nezavisnosti javnih preduzeća, to Sud nije našao neusklađenost osporavanog Pravilnika sa navedenim odredbama Statuta Brčko distrikta BiH.

Pored Pravilnika, inicijator osporava statutarnost i zakonitost Ugovora o pravima, obavezama i odgovornostima direktora, zaključen 19.04.2012. godine između Upravnog odbora JP „Komunalno Brčko“ i tadašnjeg direktora A. N.. Međutim, odredbom člana 15. Ugovora određeno je da je u slučaju spora po tom ugovoru nadležan Osnovni sud Brčko distrikta BiH. Slijedom navedenog, ne postoje zakonom propisane pretpostavke da Sud odlučuje o usklađenosti osporavanog Ugovora sa Statutom i gore navedenim Zakonima Brčko distrikta BiH, jer se prema odredbi člana 1. stav 2. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata, ne može voditi postupak ocjene usklađenosti pravnog akta ako je obezbijeđena sudska zaštita, a osporavanim Ugovorom je, u slučaju spora, ugovorena mjesna nadležnost Osnovnog suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Cijeneći da je u toku prethodnog postupka pravno stanje potpuno utvrđeno i da prikupljeni podaci pružaju pouzdan osnov za odlučivanje, Sud je odlučio bez donošenja rješenja o pokretanju postupka, na osnovu člana 33. stav 2. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Saglasno navedenom, Sud je na osnovu člana 26. tačka b) u vezi sa članom 38. stav 2., člana 27. tačka e) i člana 18. stav 1. tačka d) Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, odlučio kao u izreci presude.

BOSNA I HERCEGOVINA
APELACIONI SUD BRČKO DISTRIKTA
BOSNE I HERCEGOVINE
Broj: 97 o U 001995 17 Ous
Brčko, 06.09.2017. godine

PREDSJEDNIK VIJEĆA

Damjan Kaurinović

Da je ovaj otpravak presude
saglasan sa izvornikom
tvrđi i ovjerava pisarnica Suda