

Apelacioni sud Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u vijeću sastavljenom od sudija Damjana Kaurinović kao predsjednika vijeća, Zijada Kadrić, Srđana Nedić, Maide Kovačević i Dragane Tešić kao članova vijeća, u postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, postupajući po inicijativi O.O. i M.T. iz B., koje zastupa punomoćnik M.M., advokat iz B., na osnovu člana 27. tačka e) i člana 36. stav 3. 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 22.01.2018. godine, donio je

R J E Š E N J E

NE PRIHVATA se inicijativa O.O. i M.T. za pokretanje postupka ocjene usklađenosti člana 1. i člana 2. Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o Trezoru Brčko distrikta BiH, te člana 1. i člana 2. Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o Poreskoj upravi Brčko distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH” broj 35/17), sa članovima 20., 47. i 48. Statuta Brčko distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 2/10).

ODBACUJE SE zahtjev za obustavu izvršenja radnji koje su preduzete na osnovu Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o Trezoru Brčko distrikta BiH i Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o Poreskoj upravi Brčko distrikta BiH.

Obrazloženje

Dana 26.09.2017. godine O.O. i M.T. iz B., koje zastupa punomoćnik M.M., advokat iz B. (u daljem tekstu inicijatori), podnijeli su Apelacionom sudu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu Sud) inicijativu za pokretanje postupka ocjene usklađenosti člana 1. i člana 2. Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o Trezoru Brčko distrikta BiH, te člana 1. i člana 2. Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o Poreskoj upravi Brčko distrikta BiH (objavljeni u „Službenom glasniku Brčko distrikta BiH” broj 35/17 – u daljem tekstu osporavani Zakoni), sa članovima 20., 47. i 48. Statuta Brčko distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 2/10 – u daljem tekstu Statut).

U inicijativi su naveli da se izmjenom i dopunom Zakona o Poreskoj upravi i Zakona o Trezoru, određuje ponovni izbor direktora Poreske uprave i direktora Trezora, iako poslove tih radnih mjesta obavljaju postojeći direktori (inicijatori), koji u skladu sa odredbama Statuta i Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta BiH, imaju status rukovodećih državnih službenika. Dalje se navodi da se osporavanim Zakonima vrši direktna smjena inicijatora i ukida im se stečeni status i oduzima radno mjesto koje je popunjeno u skladu sa Statutom i Zakonom, na način da te pozicije sada postaju političke funkcije na čiji izbor

neposredan uticaj imaju političke stranke koje su na vlasti, budući da se izbor direktora više ne vrši u skladu sa odredbama Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta BiH.

Na osnovu člana 17. u vezi sa članom 16. stav 2. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH”, broj 20/10 – u daljem tekstu Zakon o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata), dopisom broj 97 o U 002040 17 Ous od 13.10.2017. godine, od Kancelarije gradonačelnika Brčko distrikta BiH zatraženo je da dostavi podatke na koji način su inicijatori imenovani na poziciju direktora Poreske uprave i direktora Trezora, te da o tome dostavi relevantnu materijalnu dokumentaciju.

Dana 25.10.2017. godine Gradonačelnik Brčko distrikta BiH je dopisom broj predmeta 48-001078/17 od 24.10.2017. godine obavijestio Sud da su inicijatori imenovani na navedene pozicije rješenjem Gradonačelnika, nakon javnog konkursa provedenog u skladu sa Zakonom o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta BiH koji je bio na snazi u vrijeme imenovanja.

U prilogu dopisa dostavljena je tražena materijalna dokumentacija, odnosno akt o raspisivanju javnog konkursa za prijem u radni odnos na neodređeno vrijeme na radnom mjestu direktor Poreske uprave i direktor Uprave za trezor, spisak prijavljenih kandidata, izvještaji o selekciji kandidata, zapisnici o procjeni kandidata sa rang listom najuspješnijih kandidata, izvodi iz zapisnika o procjeni kandidata, odluka od 19.09.2007. godine o izboru M.T. na radno mjesto direktora Poreske uprave sa obavještenjem o konačnosti te odluke, rješenje od 17.10.2007. godine o imenovanju službenika M.T. na radno mjesto direktora Poreske uprave, na neodređeno vrijeme, odluka od 05.01.2007. godine o izboru O.O. na radno mjesto direktora Uprave za trezor, rješenje od 09.02.2007. godine o imenovanju službenika O.O. na radno mjesto direktora Uprave za trezor i nalog supervizora za Brčko od 07.07.2006. godine o „restruktuiranju Uprave prihoda Distrikta u okviru Vlade Distrikta koji uključuje i Petu dopunu Naloga supervizora od 08.03.2000. godine o imenovanju direktora Uprave prihoda Distrikta“.

U skladu sa odredbom člana 15. Zakona 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 BiH”, broj 45/10), dopisom broj 97 o U 002040 17 Ous od 31.10.2017. godine, Skupštini Brčko distrikta BiH, kao donosiocu osporavanih Zakona, dostavljena je predmetna inicijativa i zatraženo je da u roku od 15 dana dostavi odgovor.

Dana 08.11.2017. godine Skupština Brčko distrikta BiH dostavila je odgovor na inicijativu broj 01.1-02-1085/17 od 07.11.2017. godine, u kojem navodi da su osporeni Zakoni usklađeni sa odredbom člana 20. i člana 48. Statuta, jer izmjenom i dopunom Zakona o Poreskoj upravi i Zakona o Trezoru nije propisano da se direktori Poreske uprave i Trezora, u smislu njihovog imenovanja, smatraju članovima Vlade, niti se na njih odnosi način imenovanja članova Vlade, jer se zbog shodne primjene člana 9. Zakona o Direkciji za finansije Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH”, broj 19/07 i 35/17 – u daljem tekstu Zakon o Direkciji za finansije) imenuju putem javnog konkursa na mandat

od četiri godine sa mogućnošću ponovnog izbora. Skupština osporava navode inicijative i tvrdnjama da se u konkretnom slučaju ima primijeniti Zakon o Direkciji za finansije kao poseban zakon (*lex specialis*) kojim je propisana nadležnost i organizacija Direkcije za finansije i njenih unutrašnjih organizacionih jedinica (Poreske uprave i Trezora), te da odredbama Statuta i Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta BiH nije propisano da direktori Poreske uprave i Trezora imaju status rukovodećih državnih službenika. U odgovoru na inicijativu se dalje navodi da se osporavanim Zakonima inicijatorima ne oduzimaju njihova radna mjesta, jer će do prelaska na novi sistem mandatnih pozicija, nastavljati da obavljaju poslove direktora Poreske uprave, odnosno Trezora, da imaju pravo da se prijave na javni konkurs koji će se raspisati za te pozicije, a ukoliko ne budu imenovani, zaštita njihovih prava je obezbijeđena na način da će se u tom slučaju na njihov radnopravni status primjenjivati odredbe Zakona o državnoj službi u organima javne uprave. U konačnom, Skupština kao donosilac osporavanih Zakona ističe da je svrha izmjena i dopuna Zakona o Poreskoj upravi i Zakona o Trezoru reforma rukovodnog nivoa u Direkciji za finansije, u smislu da je za funkciju direktora Direkcije i njenih organizacionih jedinica usvojena posebna procedura izbora, rada i prestanka obavljanja funkcije, te utvrđen novi status direktora koji treba da bude odvojen od statusa državnog službenika. Cilj zakonodavca jeste da se uvede mogućnost ograničavanja obavljanja funkcije direktora od strane jednog lica, a sve u cilju kvalitetnijeg i efikasnijeg ustrojstva organizacije rada Direkcije za finansije, kao organa javne uprave.

Dana 20.11.2017. godine Skupština Brčko distrikta BiH je dopisom broj 01.1-02-1085/17-1 dopunila odgovor na inicijativu i u prilogu dopisa Sudu dostavila: nacrt osporavanih Zakona, te Zakona o izmjenama i dopuni Zakona o Direkciji za finansije Brčko distrikta BiH, sa obrazloženjem (razlozima za donošenje zakona), zatim mišljenje Pravobranilaštva Brčko distrikta BiH i mišljenje Direkcije za finansije, te amandmane podnesene na prijedloge navedenih Zakona, sa obrazloženjem predlagača.

U obrazloženju nacrta navedenih Zakona, kao razlog za donošenje zakona navodi se potreba sveobuhvatne reforme javne uprave Brčko distrikta BiH, s ciljem postizanja efikasne, ekonomične i djelotvorne javne uprave i to, između ostalog, utvrđivanjem mandatnih pozicija za rukovodioce Direkcije za finansije, Poreske uprave, Trezora i Kancelarije za upravljanje javnom imovinom, kako bi se spriječila eventualna zloupotreba položaja obavljanjem funkcije direktora na neograničen period i izvršilo usklađivanje sa propisima na entitetskom i državnom nivou, prema kojima su rukovodioci organa javne uprave imenovani na mandat.

U prilogu podneska od 23.11.2017. godine, inicijatori su Sudu dostavili dopis koji je Specijalni predstavnik delegacije Evropske unije u Bosni i Hercegovini uputio Gradonačelniku Brčko distrikta BiH i predsjedniku Skupštine Brčko distrikta BiH, a koji se odnosi na osporavane Zakone.

Dopisom broj 97 o U 002040 17 Ous od 28.11.2017. godine Sud je od Kancelarije gradonačelnika Brčko distrikta BiH zatražio ovjerenu kopiju navedenog dopisa Specijalnog predstavnika, koji je Gradonačelnik dostavio u prilogu akta broj 48-001078/17 od 05.12.2017. godine.

U navedenom dopisu izražava se zabrinutost zbog isključivanja rukovodilaca Direkcije za finansije, Poreske uprave i Trezora iz sistema državne službe, kao

moćeg elementa politizacije tih položaja i mogućeg kršenja Principa 4 iz EU principa javne uprave, te se ukazuje na preporuku prve sjednice Posebne grupe za reformu javne uprave. Nadajući se da će sa svim nacrtima izmjena i dopuna Zakona o državnoj službi Brčko distrikta BiH biti upoznata Evropska komisija prije usvajanja (kako bi dala korisne komentare), u dopisu Specijalnog predstavnika se u konačnom daje podrška svim nivoima vlasti u BiH da dokažu posvećenost u izradi nacrtu Zakona o državnoj službi u skladu sa navedenim Preporukama i EU načelima javne uprave.

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 radnik Distrikta, izuzev gradonačelnika, zamjenika gradonačelnika, glavnog koordinatora Vlade, šefova odjeljenja, poslanika, i savjetnika gradonačelnika, bira 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 radnik” odnosi se na sve radnike čija se plata isplaćuje iz budžeta Distrikta, i uključuje, ali se ne ograničava na, savjetnike, konsultante, i radnike 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 47 Zamjenik gradonačelnika, glavni koordinator i šefovi odjeljenja

- (1) Zamjenika gradonačelnika, glavnog koordinatora Vlade i šefove odjeljenja bira ili smjenjuje gradonačelnik na osnovu profesionalnih kriterijuma i oni odražavaju sastav stanovništva. Skupština može da stavi veto na gradonačelnikov izbor ili smjenu zamjenika gradonačelnika, glavnog koordinatora Vlade ili šefa odjeljenja putem odluke koju podrži ne manje od tri petine ukupnog broja izabranih poslanika u roku od petnaest (15) dana nakon što odluka gradonačelnika o njihovom imenovanju bude prosljeđena Skupštini.
- (2) Zamjenik gradonačelnika i glavni koordinator Vlade neće u isto vrijeme vršiti funkciju šefa odjeljenja niti će biti zaposleni na bilo kom drugom radnom mjestu u upravi Distrikta. Zamjenik gradonačelnika i glavni koordinator Vlade ne mogu istovremeno biti savjetnici gradonačelnika. Dužnosti zamjenika

- gradonačelnika i glavnog koordinatora Vlade može da obavlja isto lice ukoliko gradonačelnik tako odluči.
- (3) Zamjenik gradonačelnika pomaže gradonačelniku u obavljanju njegovih dužnosti i predstavlja gradonačelnika u njegovom odsustvu i postupa umjesto gradonačelnika ukoliko je gradonačelnik onemogućen. Zamjenik gradonačelnika ima izvršna ovlaštenja koja su navedena u zakonima Distrikta.
 - (4) Glavni koordinator Vlade odgovoran je za koordiniranje aktivnosti koje zahtijevaju saradnju više odjeljenja Vlade Distrikta i za koordiniranje aktivnosti između Vlade Distrikta, javne uprave i drugih institucija Distrikta. On može imati izvršna ovlaštenja ukoliko je to propisano zakonima Distrikta.
 - (5) Ne može biti više od dvanaest (12) šefova odjeljenja.
 - (6) Glavni koordinator Vlade i šefovi odjeljenja nemaju ovlaštenja nad aktivnostima javnih preduzeća, Kancelarije za reviziju ili Direkcije za finansije Distrikta.

Član 48 Direkcija za finansije Distrikta

- (1) Direkcija za finansije Distrikta, osnovana zakonom, odgovorna je naročito za, ali se ne ograničava na, ubiranje svih prihoda Distrikta, investiranje finansijskih sredstava Distrikta, pripremu predloga godišnjeg budžeta u skladu sa instrukcijama gradonačelnika, podnošenje izvještaja Skupštini o raspoloživosti prihoda za godišnji budžet Distrikta i predviđanje prihoda Distrikta i finansijsko stanje Distrikta.
- (2) Direkcija za finansije Distrikta sastoji se iz dvije organizacione jedinice a to su Poreska uprava i Trezor. Poreska uprava je odgovorna za prikupljanje prihoda Distrikta, a Trezor je odgovoran za budžet i troškove.
- (3) Nadležnosti Direkcije za finansije Distrikta i njenih organizacionih jedinica će biti detaljnije regulisane zakonima Distrikta.
- (4) Nijedan radnik Direkcije za finansije Distrikta, čak ni direktor Direkcije ili direktori bilo koje jedinice u njenom sastavu, neće biti smatran „šefom odjeljenja” u svrhe navedene u članovima 20. ili 47. ovog Statuta.

Zakon o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta BiH

Član 2 (Nadležnost)

- Apelacioni sud Distrikta je nadležan da ocijeni:
- a) da li je bilo koji zakon Distrikta, podzakonski akt ili bilo koji drugi pravni akt bilo koje institucije Distrikta u skladu sa Statutom;
 - b) da li je bilo koji podzakonski akt Distrikta ili bilo koji drugi pravni akt bilo koje institucije Distrikta u skladu sa zakonom Distrikta;
 - c) o sukobu nadležnosti između sudova Distrikta i druge institucije Distrikta ili između institucija Distrikta.

Zakon o Direkciji za finansije

Član 1 (Predmet zakona)

Ovim zakonom se uspostavlja Direkcija za finansije Brčko distrikta BiH i propisuje njeno osnivanje, organizacija, upravljanje i nadležnost.

Član 3 (Status)

Direkcija se uspostavlja kao organ javne uprave Distrikta u skladu sa Statutom Distrikta.

Član 5 (Organizacija)

- (1) Direkciju čine:
- a) Kancelarija direktora;
 - b) Trezor;
 - c) Poreska uprava.

Član 9 (Mandat i imenovanje direktora)

(Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o Direkciji za finansije Brčko distrikta BiH
„Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj 35/17)

- (1) Imenovanje direktora sprovede se po principima:
- a) zakonitosti, odnosno imenovanje se mora obaviti na zakonit način u skladu s važećim zakonima i drugim propisima;
 - b) kvaliteta, odnosno principu izbora na osnovu kvaliteta putem izbora lica koje po svojim sposobnostima, iskustvu i kvalitetu odgovara poziciji direktora Direkcije za finansije Brčko distrikta BiH;
 - c) otvorene konkurencije i transparentnosti;
 - d) nezavisne provjere, koji omogućava da imenovanje, u skladu sa zakonom, može provjeriti nezavisna treća strana koja nije učestvovala u postupku izbora.
 - e) zastupljenosti prilikom imenovanja.
- (2) Direktor se imenuje na mandat od četiri godine i može biti ponovo imenovan.
- (3) Gradonačelnik Brčko distrikta BiH imenuje komisiju za izbor direktora (u daljem tekstu: komisija) koja se sastoji od pet članova od kojih su tri člana državni službenici različitih odjeljenja Vlade Brčko distrikta BiH i dva državna službenika iz Direkcije za finansije Brčko distrikta BiH.
- (4) Prilikom imenovanja članova komisije gradonačelnik će voditi računa o tome da članovi komisije budu lica koja su upoznata s propisima o Direkciji za finansije, Trezoru, odnosno Poreskoj upravi Brčko distrikta BiH. Sastav komisije odgovaraće sastavu stanovništva Brčko distrikta BiH.

- (5) Konkurs za imenovanje direktora objavljuje komisija u tri dnevna lista dostupna na teritoriji Bosne i Hercegovine.
- (6) Komisija utvrđuje da li prijavljeni kandidati ispunjavaju formalne uslove konkursa, intervjuiše kandidate, ocjenjuje kandidate, te utvrđuje rang-listu kandidata koju dostavlja gradonačelniku.
- (7) Direktora imenuje gradonačelnik na predlog komisije, a prema rang-listi kandidata koju priprema komisija.
- (8) Odluka o imenovanju direktora je konačna i protiv te odluke se može pokrenuti upravni spor.
- (9) Gradonačelnik će proceduru imenovanja direktora, odnosno imenovanja Komisije inicirati najkasnije šest mjeseci prije isteka mandata direktora. Postupak imenovanja direktora mora biti okončan najkasnije dva mjeseca prije isteka mandata direktora.
- (10) Ukoliko postupak imenovanja direktora ne bude okončan ni do isteka mandata prethodnog direktora, direktor nastavlja obavljati svoju funkciju do okončanja postupka, ali ne od duže šest mjeseci od dana isteka mandata.
- (11) Direktor nema status državnog službenika.

Član 10 (Razrješenje direktora)

...

- (4) Na druga pitanja vezana za radnopravni status direktora primjenjuje se Zakon o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta BiH. U smislu političkog udruživanja i djelovanja, na direktora se primjenjuju ograničenja koja se po Zakonu o državnoj službi u organima javne uprave primjenjuju na rukovodeće državne službenike.

Član 18 (Primjena)

Odredbe člana 9, člana 10 i člana 11 ovog zakona primjenjuju se i na direktora Trezora i direktora Poreske uprave.

Zakon o Poreskoj upravi

Član 1

- (1) Ovim zakonom uređuje se mjesto i uloga Poreske uprave Brčko distrikta BiH (u daljem tekstu: Uprava) kao organizacione jedinice u Direkciji za finansije Brčko distrikta BiH (u daljem tekstu: Direkcija), njen djelokrug rada, ovlašćenja, odgovornosti i druga pitanja vezana za njeno funkcionisanje i osnov za sprovođenje zakona iz oblasti poreza i na zakonu zasnovanih podzakonskih propisa, te definišu prekršaji i sankcije iz oblasti poreza. Uprava je odgovorna za sprovođenje zakona putem utvrđivanja kontrole i prinudne naplate poreza, doprinosa, taksi i drugih obaveza utvrđenih zakonom i drugim propisima kao i za vršenje drugih poslova utvrđenih ovim zakonom

Član 5
(prije donošenja osporavanih Zakona-
„Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“
broj 3/02, 42/04, 8/06, 3/07, 19/07, 2/08, 6/13)

- (1) Poreskom upravom kao organizacionom jedinicom Direkcije rukovodi direktor.
- (2) Direktor Poreske uprave je ovlašten da donosi rješenja u upravnom postupku koji se vodi u ovoj upravi.
- (3) Direktora Poreske uprave imenuje Gradonačelnik u skladu sa Zakonom o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta BiH.
- (4) Direktor Poreske uprave ima status rukovodećeg državnog službenika i za svoj rad odgovara neposredno direktoru Direkcije.

osporavani Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o Poreskoj upravi
(„Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj 35/17)

Član 1

U Zakonu o Poreskoj upravi Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, u članu 5 stavovi 3 i 4 brišu se.

Član 2

Iza člana 91 dodaje se novi član 91a koji glasi:

Član 91a
(Prelazne odredbe)

- (1) Gradonačelnik će imenovati Komisiju za izbor direktora Uprave u roku od trideset (30) dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.
- (2) Lice koje je u momentu stupanja na snagu ovog zakona zaposleno na radnom mjestu direktora Uprave, nastaviće da obavlja poslove tog radnog mjesta, kao rukovodeći državni službenik, do okončanja postupka izbora direktora Uprave u skladu sa Zakonom o Direkciji za finansije Brčko distrikta BiH.
- (3) Lice iz stava 2 ovog člana ima pravo da se prijavi na javni konkurs za izbor direktora Uprave.
- (4) Na pitanja radnopravnog statusa lica iz stava 2 ovog člana, ukoliko ne bude imenovano na poziciju direktora Uprave, primjenjuju se odredbe Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta BiH.

Član 6

Direktor Uprave je za svoj rad i rad Uprave odgovoran direktoru Direkcije.

Zakon o Trezoru Brčko distrikta BiH

Član 1 (Predmet)

Ovim zakonom se uspostavlja Trezor Brčko distrikta BiH (u daljem tekstu: Trezor) i propisuje njegovo osnivanje, organizacija, upravljanje i nadležnost.

Član 3 (Status)

Trezor se uspostavlja kao organizaciona jedinica Direkcije za finansije Brčko distrikta BiH i nosi naziv: „Trezor”.

Član 6 (Rukovođenje Trezorom)

(prije donošenja osporavanih Zakona
„Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj 3/07, 19/07 i 2/08)

- (1) Trezorom rukovodi direktor Trezora kojeg imenuje gradonačelnik Brčko distrikta BiH, u skladu sa Zakonom o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta BiH.
- (2) Direktor Trezora ima status rukovodećeg državnog službenika.
- ...
- (4) Direktor Trezora za svoj rad odgovara neposredno direktoru Direkcije za finansije.

Član 6 (Rukovođenje Trezorom)

(osporavani Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o Trezoru-„Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj 35/17)

Član 1

U Zakonu o Trezoru Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, u članu 6 stavu 1, riječi: „u skladu sa Zakonom o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta BiH“ brišu se.

Stav 2 ovog člana briše se, stavovi 3 i 4 postaju stavovi 2 i 3.

Član 2

Iza člana 33 dodaje se novi član 33a koji glasi:

Član 33a
(Prelazne odredbe)

- (1) Gradonačelnik će imenovati komisiju za izbor direktora Trezora u roku od trideset (30) dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.
- (2) Lice koje je u momentu stupanja na snagu ovog zakona zaposleno na radnom mjestu direktora Trezora, nastaviće da obavlja poslove tog radnog mjesta, kao rukovodeći državni službenik, do okončanja postupka izbora direktora Trezora u skladu sa Zakonom o Direkciji za finansije Brčko distrikta BiH.
- (3) Lice iz stava 2 ovog člana ima pravo da se prijavi na javni konkurs za izbor direktora Trezora.
- (4) Na pitanja radnopravnog statusa lica iz stava 2 ovog člana, ukoliko ne bude imenovano na poziciju direktora Trezora, primjenjuju se odredbe Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta BiH.

Zakon o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta BiH
(„Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj 28/06, 29/06 i 19/07)

Član 1.
(Predmet zakona)

Ovim zakonom reguliše se radnopravni status državnih službenika, javnih službenika i namještenika u organima uprave Brčko distrikta BiH.

Član 2.
(Definicije)

- (6) „Neposredno pretpostavljeni“ je rukovodeći državni i javni službenik, odnosno rukovodeći namještenik koji rukovodi organizacionom jedinicom ili timom državnih i javnih službenika odnosno namještenika unutar organa uprave i koji je izuzev odgovornosti za svoj rad, odgovoran i za rad državnih i javnih službenika, odnosno namještenika čijim radom koordinira i čiji rad neposredno nadzire. Svaki po rangu viši rukovodeći državni i javni službenik, odnosno rukovodeći namještenik, pretpostavljeni je nižem po rangu rukovodećem državnom i javnom službeniku, odnosno rukovodećem namješteniku i državnim i javnim službenicima, odnosno namještenicima pod njegovim nadzorom. Rukovodilac organa uprave je pretpostavljeni svim državnim i javnim službenicima i namještenicima tog organa, a gradonačelnik je pretpostavljeni svim rukovodiocima organa uprave, kao i državnim i javnim službenicima i namještenicima koji su zasnovali radni odnos u organima uprave.

Član 3
(Primjena zakona)

- (1) Ovaj zakon se primjenjuje na državne i javne službenike, kao i namještenike zaposlene u organima uprave Distrikta.
- (3) Odredbe ovog Zakona se po analogiji primjenjuju na zaposlene u pravosuđu Distrikta, Stručnoj službi Skupštine Distrikta, kao i u drugim administrativnim

službama u organima i institucijama koje se finansiraju iz budžeta Distrikta, ukoliko posebnim zakonom nije drugačije propisano.

Član 23
(Radna mjesta i klasifikacija)

- (1) Radna mjesta utvrđuju se organizacionim planom, a popunjavaju se u skladu sa odlukom o realizaciji plana zapošljavanja.
- (2) Gradonačelnik donosi odluku o kategorizaciji svih radnih mjesta u organima uprave, a prema sljedećim grupama:
 - a) rukovodeći službenici,
 - b) službenici,
 - c) rukovodeći namještenici,
 - d) namještenici.

Član 26
(Način popunjavanja radnih mjesta)

- (1) Upraznjeno radno mjesto službenika i namještenika popunjava se na osnovu profesionalnih sposobnosti putem otvorene konkurencije i odražava sastav stanovništva.

Član 30
(Osnov za raspisivanje internog oglasa ili javnog konkursa)

U skladu sa odlukom o realizaciji plana zapošljavanja ovlašteni organ za ljudske resurse vrši raspisivanje internog oglasa ili javnog konkursa za popunu upražnjenog radnog mjesta.

Član 31
(Otvorena konkurencija)

Otvorena konkurencija se provodi preko internog oglasa i javnog konkursa.

Član 32
(Popunjavanje slobodnih radnih mjesta)

- (1) Slobodna radna mjesta popunjavaju se putem javnog konkursa.
- (2) Prije raspisivanja javnog konkursa, slobodno radno mjesto može se popuniti raspisivanjem internog oglasa u slučaju prekobrojnosti.

Član 33.
(Pojam i nadležnosti Odbora za zapošljavanje)

- (1) Odbor za zapošljavanje je nezavisni organ koji provodi postupak zapošljavanja službenika i namještenika u organima uprave Distrikta.
- (2) Odbor je nadležan za:
 - g) donošenje odluke o izboru službenika ili namještenika.

Član 38
(Izbor i imenovanje najuspješnijeg kandidata)

- (1) Odbor za zapošljavanje provodi postupak prijema u skladu sa svojim ovlaštenjima propisanim ovim zakonom.
- (2) U toku obavljanja postupka iz stava (1) ovoga člana, članovi Odbora za zapošljavanje vrše ocjenjivanje i unos ocjena, po pojedinim elementima, u formular za izbor kandidata te sastavljaju rang listu najuspješnijih kandidata.
- (6) Nakon utvrđivanja ispunjenosti uslova iz internog oglasa, odnosno javnog konkursa i prijave kandidata, Odbor za zapošljavanje će u roku od 24 sata donijeti odluku o izboru kandidata.

Član 40.
(Zasnivanje radnog odnosa)

- (1) Gradonačelnik izdaje akt o imenovanju službenika čija forma i sadržaj se propisuju Pravilnikom o radu.
- (2) Akt o imenovanju se objavljuje u „Službenom glasniku Brčko distrikta BiH“.

Uzimajući u obzir citirane zakonske odredbe, navode inicijative i odgovora na inicijativu, Sud nije našao neusklađenost odredbi člana 1. i člana 2. Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o Trezoru Brčko distrikta BiH, te člana 1. i člana 2. Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o Poreskoj upravi Brčko distrikta BiH, sa članom 20., članom 47. i članom 48. Statuta Brčko distrikta BiH.

Prije svega, Sud ukazuje da se radnopravni status inicijatora ima cijeliti prema odredbama relevantnih propisa koji su bili na snazi u vrijeme njihovog imenovanja na radno mjesto direktora Poreske uprave, odnosno Trezora. Prema materijalnoj dokumentaciji koju je na zahtjev Suda dostavio Gradonačelnik Brčko distrikta BiH, inicijatori su na navedene pozicije imenovani rješenjem Gradonačelnika Brčko distrikta BiH, na neodređeno vrijeme, nakon procedure javnog konkursa koja je provedena u skladu sa odredbama tada važećeg Zakona o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH” broj 28/06, 29/06 i 19/07 – u daljem tekstu Zakon o državnoj službi).

S tim u vezi, imajući u vidu da su Poreska uprava i Trezor organizacione jedinice u sastavu Direkcije za finansije kao organa javne uprave i da su direktori tih organizacionih jedinica za svoj rad i rad organizacione jedinice odgovorni neposredno direktoru Direkcije za finansije, to direktori Poreske uprave i Trezora, u smislu odredbe člana 2. stav 6. Zakona o državnoj službi, imaju status „neposredno pretpostavljenog”, odnosno rukovodećeg državnog službenika. To je izričito navedeno u Javnom konkursu broj 02-120-006638/07 od 02.08.2007. godine koji je raspisalo Odjeljenje za stručne i administrativne poslove Vlade Brčko distrikta BiH za radno mjesto direktora Poreske uprave, gdje se navodi kategorija radnog mjesta: „Rukovodeći državni službenik-direktor”, na osnovu kojeg konkursa je inicijator M.T. imenovan na navedeno radno mjesto.

Takav radnopravni status direktora Poreske uprave i Trezora, odnosno status rukovodećeg državnog službenika koji se bira u skladu sa odredbama Zakona o državnoj službi, bio je izričito propisan i Zakonom o Poreskoj upravi i Zakonom o Trezoru, sve do stupanja na snagu Zakona o izmjeni i dopuni navedenih Zakona, koji su predmet ocjene u ovom postupku. Naime, osporavanim Zakonima se direktoru Poreske uprave i direktoru Trezora ukida status rukovodećih državnih službenika, a umjesto imenovanja prema odredbama Zakona o državnoj službi, izmjenom i dopunom Zakona o Direkciji za finansije (koja je usvojena istovremeno kada i osporavani Zakoni) propisan je poseban postupak imenovanja direktora Direkcije za finansije, koji se prema odredbi člana 18. Zakona o Direkciji za finansije i odredbama osporavanih Zakona, primjenjuje i na direktore Poreske uprave i Trezora.

Navedeni postupak propisan je izmijenjenom odredbom člana 9. Zakona o Direkciji za finansije (član 2. Zakona o izmjenama i dopuni navedenog Zakona, objavljen u „Službenom glasniku Brčko distrikta BiH” broj 35/17) i podrazumijeva imenovanje direktora (između ostalog) i po principu zakonitosti (imenovanje se mora obaviti na zakonit način, u skladu sa važećim zakonima i drugim propisima), zatim po principu izbora na osnovu kvaliteta tj. izborom lica koje po svojim sposobnostima, iskustvu i kvalitetu odgovara poziciji direktora, te principu otvorene konkurencije i transparentnosti. Konkurs za imenovanje direktora se objavljuje u tri dnevna lista dostupna na teritoriji Bosne i Hercegovine, a konkursnu proceduru provodi komisija koja na kraju Gradonačelniku dostavlja rang-listu kandidata, a direktora imenuje Gradonačelnik na prijedlog komisije, prema dostavljenoj rang-listi. Direktor se imenuje na mandat od četiri godine, sa mogućnošću ponovnog imenovanja nakon isteka mandata. Dakle, opisana procedura imenovanja direktora Direkcije za finansije i njenih organizacionih jedinica prema izmijenjenom Zakonu o Direkciji za finansije identična je proceduri izbora i imenovanja službenika propisanoj relevantnim odredbama Zakona o državnoj službi.

Međutim, postoji razlika koja se ogleda u ograničenju mandata na period od četiri godine, sa mogućnošću ponovnog izbora, dok je u ranijem zakonskom rješenju imenovanje bilo na neodređeno vrijeme. Po ocjeni Suda, osporavano zakonsko rješenje ukazuje da je intencija zakonodavca bila da u međusobnu vezu dovede dva osnovna principa javne uprave, princip nezavisnosti, samostalnosti sa načelom odgovornosti. Imenovanje na mandatni period otklanja sve moguće negativne posljedice koje sa sobom nosi imenovanje na neodređeni period.

Uzimajući u obzir navedeno, a naročito činjenicu da osporavani Zakoni u pogledu postupka imenovanja direktora Poreske uprave, odnosno direktora Trezora upućuju na primjenu odredbi Zakona o Direkciji za finansije, te imajući u vidu odredbu člana 20. Statuta, Sud zaključuje da je naprijed navedeni postupak imenovanja direktora Direkcije za finansije i njenih organizacionih jedinica, u skladu sa Statutom propisanim postupkom za zapošljavanje u javnom sektoru, koji se odnosi na sve „javne zaposlenike Distrikta”, uključujući i direktore zaposlene u institucijama Distrikta. Takođe, s obzirom da je osporavanim Zakonima propisano da se direktor Poreske uprave i direktor Trezora biraju na osnovu provedenog javnog konkursa, a ne na način koji je Statutom propisan za izbor šefova odjeljenja

Vlade Brčko distrikta BiH, to je očigledno da odredbe osporavanih Zakona nisu u suprotnosti ni sa odredbama člana 47. i 48. Statuta.

Kada je u pitanju status inicijatora, do usvajanja osporavanih Zakona i izmjena i dopuna Zakona o Direkciji za finansije, direktor Poreske uprave i direktor Trezora su imali status rukovodećeg državnog službenika, a time i određena prava službenika, koja su propisana odredbom člana 7. Zakona o državnoj službi. Međutim, nakon što je usvojenim izmjenama i dopunama Zakona koji se odnose na Direkciju za finansije i njene organizacione jedinice, direktorima Poreske uprave i Trezora ukinut status državnih službenika, postavlja se pitanje primjenom kojeg propisa se sada ima odrediti status direktora Poreske uprave i direktora Trezora. U takvoj situaciji, prednost u primjeni imaju odredbe posebnog zakona (*lex specialis*), a u konkretnom slučaju to su Zakon o Direkciji za finansije, Zakon o Poreskoj upravi i Zakon o Trezoru, jer je odredbama tih Zakona propisano osnivanje, organizacija, upravljanje, nadležnost i druga pitanja od značaja za rad i funkcionisanje Direkcije za finansije, Poreske uprave i Trezora (odredba člana 1. Zakona o Direkciji za finansije, Zakona o Poreskoj upravi i Zakona o Trezoru), dok je Zakon o državnoj službi opšti zakon koji reguliše radnopravni status državnih službenika, javnih službenika i namještenika u svim organima uprave Distrikta (odredba člana 1. Zakona o državnoj službi).

U smislu naprijed navedenog, Sud ukazuje da je usvajanje osporavanih Zakona, kao i Zakona o izmjenama i dopuni Zakona o Direkciji za finansije, opravdano potrebom reforme rukovodnog nivoa u Direkciji za finansije, uvođenjem mandatnih pozicija za direktore, odnosno vremenskim ograničavanjem obavljanja te funkcije, a u cilju kvalitetnijeg i efikasnijeg ustrojstva organizacije i rada Direkcije za finansije i njenih organizacionih jedinica. Iz tih razloga je izmjenama navedenih Zakona propisana posebna procedura izbora, rada i prestanka obavljanja funkcije direktora, te utvrđen novi status direktora, koji je odvojen od statusa državnog službenika.

Slijedom iznesenog, Sud podsjeća da zakonodavac ima statutarno ovlaštenje da mijenja postojeća zakonska rješenja radi njihovog prilagođavanja privrednim, socijalnim i drugim prilikama, odnosno drugim relevantnim okolnostima, pa i da pojedina pitanja uredi na drugačiji način. U tom domenu zakonodavac uživa određeno polje slobodne procjene, a Sud u postupku ocjene usklađenosti pravnih akata ne može ocjenjivati cjelishodnost i racionalnost zakonskih rješenja, odnosno odredaba osporenih Zakona, jer su to pitanja iz oblasti zakonodavne politike koju kreira zakonodavac prilikom donošenja zakona. Po stavu Suda, drugačije zakonsko rješenje statusa rukovodilaca Direkcije za finansije i njenih organizacionih jedinica opravdano je primjenom navedenog principa polja slobodne procjene koje zakonodavac uživa u konkretnom slučaju, kao i potrebom da se osigura kvalitetnije i efikasnije ustrojstvo navedenih finansijskih institucija Distrikta.

Drugačije zakonsko rješenje u konkretnom slučaju ne znači automatski da će inicijatori izgubiti status koji trenutno imaju. Ovo stoga što je, suprotno navodima inicijative, osporavanim Zakonima osiguran prelazni period, a time i zaštita prava inicijatora, jer će sve do okončanja postupka izbora direktora Poreske uprave i Trezora, nastaviti da obavljaju poslove tog radnog mjesta kao rukovodeći državni službenici. Zatim, inicijatori imaju pravo (jednako kao i drugi zainteresovani

kandidati) da se prijave na javni konkurs za izbor direktora, a ako ne budu imenovani na tu poziciju, na njihov radnopravni status primjenice se odredbe Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta BiH. Prema tome, ukoliko nakon okončanja konkursne procedure inicijatori eventualno ne budu imenovani na poziciju direktora Poreske uprave, odnosno direktora Trezora, i dalje imaju prava službenika koja su propisana Zakonom o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta BiH. Osim toga, obezbjeđena im je i sudska zaštita u slučaju da ne budu ponovno izabrani, s obzirom da je odredbom člana 9. stav 8. Zakona o Direkciji za finansije propisano pravo na pokretanje upravnog spora protiv konačne odluke Gradonačelnika o imenovanju.

Upoređujući odredbe osporavanih Zakona sa zakonskim rješenjima statusa rukovodilaca identičnih finansijskih institucija u entitetima Bosne i Hercegovine, Sud je našao osnovanim tvrdnje donosioca osporavanih Zakona da se osporavanim odredbama vrši usklađivanje propisa Distrikta sa entitetskim propisima. U pogledu vremenskog ograničenja funkcije na period od četiri godine u Republici Srpskoj navedeno pitanje propisano je Zakonom o Republičkoj upravi („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12, 121/12, 15/16 i 57/16) koji propisuje da je Poreska uprava u sastavu Ministarstva finansija (član 34. stav 2.), da organom uprave u sastavu ministarstva rukovodi direktor koji za svoj rad odgovara ministru (član 86. stav 1.) i da direktora postavlja Vlada na pet godina u skladu sa zakonom kojim se uređuje položaj državnih službenika (član 86. stav 4.). Resorom za trezor u sastavu Ministarstva finansija rukovodi pomoćnik ministra, kojeg takođe postavlja Vlada na pet godina u skladu sa zakonom kojim se uređuje položaj državnih službenika (član 83.). Identično rješenje sadržano je i u Zakonu o Poreskoj upravi Federacije BiH („Službene novine FBiH“ 33/02, 28/04, 57/09, 40/10, 27/12, 7/13, 71/14 i 91/15) kojim je propisano da Poreskom upravom rukovodi direktor kojeg imenuje Vlada FBiH na period od četiri godine sa mogućnošću novog imenovanja (član 4. stav 2.), dok prema članu 3. stav 1. i stav 2. Zakona o Trezoru FBiH („Službene novine FBiH“ broj 26/16) mandat rukovodioca trezora zavisi od toga ko njime upravlja (pomoćnik ministra u okviru Ministarstva finansija, odnosno rukovodilac službe za finansije u gradovima, opštinama i vanbudžetskim fondovima).

U konačnom, Sud je imao u vidu i dopis Specijalnog predstavnika delegacije Evropske unije u BiH upućen Gradonačelniku i predsjedniku Skupštine Brčko distrikta BiH, koji je Sudu dostavio inicijator, a kojim se ukazuje na moguće kršenje Principa 4 iz EU principa javne uprave u postupku izmjena i dopuna Zakona o državnoj službi, te na preporuku prve sjednice Posebne grupe za reformu javne uprave.

Kako je nadležnost Suda da, saglasno odredbi člana 2. stav 1. tačka a) Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata, ocjenjuje statutarnost, odnosno usklađenost osporavanih odredbi Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o Poreskoj upravi i odredbi Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o Trezoru, sa Statutom, a ne i ocjena usklađenosti odredbi Zakona o državnoj službi sa Statutom, onda navedeni dopis Specijalnog predstavnika nije mogao imati uticaja na donošenje odluke suda u ovom postupku.

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 BiH.

S obzirom da je povodom inicijative donio konačnu odluku, Sud je u skladu sa odredbom člana 36. stav 3. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata, odbacio zahtjev inicijatora za obustavu izvršenja radnji koje su preduzete na osnovu osporavanih Zakona.

Saglasno navedenom, Sud je na osnovu člana 27. tačka e) i člana 36. stav 3. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, odlučio kao u izreci rješenja.

BOSNA I HERCEGOVINA
APELACIONI SUD BRČKO DISTRIKTA
BOSNE I HERCEGOVINE
Broj: 97 0 U 002040 17 Ous
Brčko, 22.01.2018. godine

PREDSJEDNIK VIJEĆA

Damjan Kaurinović

Da je ovaj otpravak rješenja
saglasan sa izvornikom
tvrdi i ovjerava pisarnica Suda