

Apelacioni sud Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u vijeću sastavljenom od sudija Damjana Kaurinović, kao predsjednika vijeća, Srđana Nedić, Ruže Gligorević, Zijada Kadrić i Dragane Tešić, kao članova vijeća, u postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, postupajući po inicijativama S. M., Č. O., A. R. i P. O., svi iz B., na osnovu člana 26. stav 1. tačka a), u vezi sa članom 38. stav 1. i člana 18. stav 1. tačka a) 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 18.12.2019. godine, donio je

P R E S U D U

I

UTVRĐUJE SE da odredba člana 3. stav 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnim sistemima Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj 48/18), nije donesena u skladu sa članom 37. stav 1. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 2/10) i prestaje da važi danom objavljivanja ove presude u „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“.

II

ODBACUJE SE inicijativa S. M. u dijelu kojim traži pokretanje postupka ocjene usklađenosti odredbe člana 3. stav 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnim sistemima Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, sa članom 120. stav 1. i članom 125. stav 1. i stav 2. Poslovnika o radu Skupštine Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 54/18).

Obrazloženje

Dana 30.10.2019. godine S. M. iz B. (u daljem tekstu inicijator) podnio je Apelacionom sudu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu Sud) inicijativu za pokretanje postupka ocjene usklađenosti člana 3. stav 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnim sistemima Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj 48/18 - u daljem tekstu osporavani Zakon), sa članom 120. stav 1. i članom 125. stav 1. i stav 2. Poslovnika o radu Skupštine Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 54/18 - u daljem tekstu Poslovnik o radu Skupštine) i članom 35. i članom 37. stav 1. i stav 2. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 2/10 - u daljem tekstu Statut).

Dana 31.10.2019. godine Č. O., A. R. i P. O., svi iz B. (u daljem tekstu inicijatori) takođe su Sudu podnijeli inicijativu za pokretanje postupka ocjene usklađenosti istog člana osporavanog Zakona sa članom 37. Statuta. Na zahtjev

Suda navedeni inicijatori su podneskom od 12.11.2019. godine, Č. O. imenovali za zajedničkog punomoćnika za prijem pismena.

Kako je više inicijatora posebnim inicijativama tražilo ocjenu statutarnosti iste zakonske odredbe, to je Sud rješenjem broj 97 o U 002265 19 Ous od 05.11.2019. godine spojio navedene inicijative u jedinstveni postupak za ocjenu statutarnosti pod brojem 97 o U 002265 19 Ous.

NAVODI INICIJATIVE

U podnesenim inicijativama inicijatori u suštini iznose identične navode i tvrde da je Skupština u prvom čitanju usvojila nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnim sistemima u obliku u kojem je predložen od strane Gradonačelnika. Nakon toga, četiri poslanika Skupštine su 17.10.2018. godine, odnosno neposredno prije održavanja sjednice Skupštine na kojoj je isti zakon trebao biti razmatran u drugom čitanju (umjesto pet dana prije drugog čitanja, kako je to propisano članom 125. stav 1. Poslovnika o radu Skupštine), podnijela zajednički amandman na nacrt tog zakona. Navedenim amandmanom izmijenjen je član 3. stav 1. nacrta osporavanog zakona, na način da advokatska djelatnost više nije izuzeta od obaveze registrovanja prometa preko fiskalnog uređaja, čime je nastao „novi nacrt zakona“ koji nije dostavljen na razmatranje i mišljenje nadležnim skupštinskim komisijama. Međutim, bez obzira na navedeno, Skupština je u drugom čitanju usvojila nacrt osporavanog zakona sa predloženim amandmanom.

Imajući u vidu navedeno inicijator S. M. predlaže da Sud donese presudu kojom će utvrditi da osporavana odredba Zakona nije donesena u skladu sa članom 120. stav 1. i članom 125. stav 1. i stav 2. Poslovnika o radu Skupštine i članom 35. i članom 37. stav 1. i stav 2. Statuta, dok inicijatori Č. O., A. R. i P. O. predlažu da Sud presudom utvrdi da osporavana odredba Zakona nije usvojena u skladu sa članom 37. Statuta i da prestaje da važi od dana objavljivanja presude u „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“.

ODGOVOR NA INICIJATIVU

Dopisom broj 97 o U 002265 19 Ous od 06.11.2019. godine Skupštini su dostavljene predmetne inicijative i zatraženo je da u roku od 15 dana dostavi odgovor, te da Sud obavijesti kada je amandman, na koji se inicijatori pozivaju u inicijativama, dostavljen Skupštini, da li je isti dostavljen na mišljenje nadležnim komisijama, zatim da Sudu dostavi nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnim sistemima Brčko distrikta BiH u obliku u kojem je usvojen u prvom čitanju, te sporni amandman, kao i zapisnik sa 34. redovne sjednice Skupštine održane 17.10.2018. godine.

Dana 03.12.2019. godine Skupština je dostavila odgovor na inicijative broj 01.1-05-1236/19 od 03.12.2019. godine, u kojem navodi da se ne može ocjenjivati usklađenost osporavane odredbe Zakona sa odredbama Poslovnika o radu Skupštine koje inicijatori citiraju u podnesenim inicijativama, jer isti nema statutarnu pravnu snagu, nego se radi o aktu niže pravne snage. Nadalje, navodi da je članom 37. Statuta (u odnosu na koji inicijatori takođe predlažu ocjenu usklađenosti) propisana obaveza da se nacrti zakona (a ne amandmani) nakon dostavljanja u Skupštinu prosleđuju nadležnim komisijama na izjašnjenje. S tim u

vezi, procedura izrade i usvajanja amandmana na nacrt zakona nije propisana Statutom, nego Poslovníkom o radu Skupštine i Jedinstvenim pravilima i procedurama za izradu nacrtá zakona i drugih propisa Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, kao aktima niže pravne snage od Statuta. Stoga Skupština smatra da nacrt zakona i amandman na nacrt, odnosno prijedlog zakona nisu sinonimi nego se radi o odvojenim pravnim institutima čija je procedura usvajanja različito regulisana. U konačnom, Skupština navodi da je jedino Zakonodavna komisija nadležna za izjašnjenje o nacrtima zakona, kojoj je sporni amandman dostavljen, ali se ona o istom nije izjasnila, te da to samo može predstavljati proceduralni propust zbog kršenja odredaba Poslovnika o radu Skupštine, ali nikako osnov za stavljanje van snage predmetne zakonske odredbe zbog neusklađenosti sa Statutom.

U prilogu odgovora na inicijative Skupština je Sudu dostavila predmetni zajednički amandman poslanika na nacrt osporavanog zakona, nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnim sistemima u obliku u kojem je usvojen u prvom čitanju i zapisnik sa 34. redovne sjednice Skupštine.

RELEVANTNE ODREDBE:

Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine

Član 34 Komisije

...

- (2) Zakonodavna komisija se osniva radi davanja mišljenja o nacrtima zakona ili izmjenama postojećih zakona kako bi se uspostavio odgovarajući jedinstveni sistem zakona na teritoriji Distrikta.

...

Član 37 Postupak

- (1) Nacrti zakona, nakon što se dostave Skupštini u skladu s članom 36 ovog statuta, prosljeđuju se nadležnim komisijama. Nakon što nadležne komisije podnesu svoje izvještaje o nacrtu zakona, ili ukoliko ne dostave svoj izvještaj o nacrtu zakona u roku od deset (10) radnih dana po prijemu nacrtá zakona, nacrt zakona se daje na raspravu.
- (2) Prije usvajanja nacrtá zakona ili izmjene zakona Distrikta, nacrt zakona ili izmjena zakona Distrikta mora se razmatrati najmanje dva (2) puta na zakazanim sjednicama Skupštine.
- (3) U izuzetnim okolnostima Skupština može da usvoji zakone u jednom ili više posebnih postupaka koji se propisuju Poslovníkom o radu.

Zakon o fiskalnim sistemima (osnovni tekst objavljen u „Službenom glasniku Brčko distrikta BiH“ broj 22/16)

Član 5 (Obaveza registrovanja prometa preko

fiskalnog uređaja, odnosno fiskalne kase)

- (1) Obavezu evidentiranja svakog pojedinačnog prometa preko fiskalnog uređaja, odnosno kase, nezavisno od načina plaćanja (gotovina, ček, kartica, virman i slično), ima svako lice koje je upisano u odgovarajući registar za promet dobara, odnosno za pružanje usluga.

...

Član 6 (Izuzeci)

- (1) Odredbe člana 5 stava 1 ovog zakona ne primjenjuju se na:

...

q) promet dobara na veliko;

...

s) advokatske djelatnosti

...

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnim sistemima
(„Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj 48/18)

Član 3

- (1) U članu 6 stavu 1 tačke q) i s) brišu se.
Dosadašnja tačka r) postaje tačka q), a tačka t) postaje tačka r).

Poslovnik o radu Skupštine Brčko distrikta Bosne i Hercegovine

Član 49 (Nadležnosti Zakonodavne komisije)

Zakonodavna komisija:

- a) razmatra sve nacрте zakona i izmjena zakona sa ciljem uspostavljanja jedinstvenog pravnog sistema na području Distrikta;

...

Član 121 (Dostavljanje nacрта zakona na razmatranje)

- (1) Predsjednik Skupštine je dužan da nacrt zakona dostavi nadležnim komisijama, poslanicima i gradonačelniku.
(2) Nakon što nadležne komisije dostave svoje izvještaje ili mišljenja o nacrtu zakona, odnosno ukoliko se ne izjasne o nacrtu u roku od deset (10) radnih dana nakon prijema, nacrt zakona se stavlja u redovni postupak usvajanja, odnosno Skupštini na razmatranje.

Član 125

(Pravo predlaganja amandmana)

- (1) Pravo predlaganja amandmana na nacrt zakona koji se razmatra na sjednici Skupštine ima svaki poslanik i gradonačelnik najmanje pet (5) dana prije drugog čitanja nacrt zakona u Skupštini.
- (2) Nakon prispjeca mišljenja Zakonodavne komisije ili drugih komisija koje su razmatrale nacrt zakona i predložene amandmane, poslanici i gradonačelnik imaju pravo da predlože Zakonodavnoj komisiji dodatna obrazloženja amandmana, a najkasnije četrdeset osam (48) sati prije drugog čitanja nacrt zakona na sjednici Skupštine.
- (3) Zakonodavna komisija može da izradi predloge amandmana, usvoji ih i uvrsti u skupštinsku proceduru bez obzira na rok iz stava 1 ovog člana.

Član 128

(Glasanje o amandmanima i nacrtu zakona u cijelosti)

- (1) Skupština razmatra svaki amandman posebno, i o njemu odmah glasa.
- (2) Za usvajanje amandmana potrebna je većina koja se zahtijeva za usvajanje zakona.
- (3) Nakon glasanja o amandmanima pristupa se glasanju o tekstu zakona u cijelosti.
- (4) Predsjednik Skupštine objavljuje rezultate glasanja.

MERITUM

Na osnovu navoda inicijative i odgovora na inicijativu, imajući u vidu citirane odredbe relevantnih propisa, Sud je utvrdio da odredba člana 3. stav 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnim sistemima Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, nije donesena u skladu sa članom 37. stav 1. Statuta Brčko distrikta BiH.

Naime, dokumentacija koju je Skupština dostavila uz odgovor na inicijative u cijelosti potkrepljuje navode inicijatora da je nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnim sistemima Skupština usvojila u prvom čitanju, u obliku koji je predložio Gradonačelnik. Nakon toga, 17.10.2018. godine, odnosno istog dana kada je na sjednici Skupštine navedeni nacrt zakona trebao biti razmatran u drugom čitanju, grupa poslanika je podnijela sporni amandman, kojim je predloženo da se izmijeni član 3. stav 1. nacrt navedenog Zakona, koji se odnosi na član 6. stav 1. osnovnog teksta Zakona o fiskalnim sistemima, odnosno da promet dobara na veliko i advokatska djelatnost više ne budu izuzeti od obaveze registrovanja prometa preko fiskalnog uređaja. Na kraju, Skupština je u drugom čitanju 17.10.2018. godine usvojila nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnim sistemima, zajedno sa predloženim amandmanom.

Imajući u vidu navedeno, Sud ukazuje da je amandman formalni akt, podnesen od strane ovlaštenog predlagача (poslanika ili Gradonačelnika), kojim se predlažu izmjene ili dopune određenog zakonskog prijedloga, odnosno nacrt zakona. Podneseni amandman se razmatra, nakon čega slijedi glasanje o njegovom usvajanju, a ako se usvoji, isti postaje sastavni dio nacrt zakona, tako da se nakon glasanja o amandmanima pristupa glasanju o tekstu zakona u cijelosti.

U konkretnom slučaju, među učesnicima postupka nije sporno da je nacrt osporavanog Zakona, prije nego što je usvojen u prvom čitanju, razmatran od strane nadležnih komisija, međutim isti je neposredno prije usvajanja u drugom čitanju izmijenjen podnesenim spornim amandmanom. Stoga, kako je usvojeni amandman postao sastavni dio nacrtu osporavanog Zakona, onda je tako izmijenjeni nacrt zakona, prije usvajanja u drugom čitanju, morao biti dostavljen na mišljenje nadležnoj Zakonodavnoj komisiji, jer ta komisija o istom objektivno nije bila u prilici da dà svoje izjašnjenje. Ta obaveza izričito je propisana članom 37. stav 1. Statuta, prema kojem se nacrti zakona, nakon što se dostave Skupštini, proslijeđuju nadležnim komisijama. Nakon što nadležne komisije podnesu svoje izvještaje o nacrtu zakona, ili ukoliko ne dostave svoj izvještaj o nacrtu zakona u roku od 10 radnih dana po prijemu nacrtu zakona, nacrt zakona se daje na raspravu. U konkretnom slučaju, prema članu 34. stav 2. Statuta, nadležna je Zakonodavna komisija koja je osnovana radi davanja mišljenja o nacrtima zakona ili izmjenama postojećih zakona kako bi se uspostavio odgovarajući jedinstveni sistem zakona na teritoriji Distrikta.

Skupština kao donosilac osporavanog Zakona u odgovoru na inicijativu navodi da je predmetni amandman na nacrt zakona dostavljen Zakonodavnoj komisiji koja se o istom nije izjasnila, ali o toj tvrdnji Skupština nije dostavila dokumentaciju iz koje bi se navedena odlučna činjenica mogla utvrditi. Osim toga, prema citiranoj statutarnoj odredbi, ukoliko Zakonodavna komisija ne dostavi svoj izvještaj o nacrtu zakona, mora proteći rok od 10 radnih dana između dostavljanja nacrtu zakona Zakonodavnoj komisiji i rasprave o nacrtu zakona, koji rok u konkretnom slučaju očigledno nije protekao, jer je nacrt osporavanog Zakona usvojen zajedno sa amandmanom istog dana kada je taj amandman podnesen.

Poređenja radi, iz dostavljenog zapisnika sa redovne sjednice Skupštine od 17.10.2018. godine proizilazi da je, nakon usvajanja osporavanog Zakona, razmatran takođe u drugom čitanju i nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prostornom planiranju i građenju, sa podnesenim amandmanima, gdje je prije glasanja, predsjedavajući Zakonodavne komisije izjavio da „Zakonodavna komisija predlaže Skupštini usvajanje nacrtu zakona uz sledeće amandmane“, čime je ispoštovana procedura propisana navedenim članom 37. stav 1. Statuta.

Slijedom svega navedenog, Sud zaključuje da je član 3. stav 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnim sistemima, kojim je izmijenjen član 6. stav 1. Zakona o fiskalnim sistemima, donesen suprotno članu 37. stav 1. Statuta.

Konačno, Sud je u smislu člana 18. stav 1. tačka a), u vezi sa članom 2. stav 1. tačka a) Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata, odbacio zbog nenadležnosti dio inicijative S. M. kojim predlaže ocjenu usklađenosti osporavane zakonske odredbe sa članom 120. stav 1. i članom 125. stav 1. i stav 2. Poslovnika o radu Skupštine, jer je Sud nadležan da ocijeni usklađenost zakona sa Statutom, a ne i sa aktima niže pravne snage od Statuta.

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.

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

BOSNA I HERCEGOVINA
APELACIONI SUD BRČKO DISTRIKTA
BOSNE I HERCEGOVINE
Broj: 97 o U 002265 19 Ous
Brčko, 18.12.2019. godine

PREDSJEDNIK VIJEĆA

Damjan Kaurinović

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