

Апелациони суд Брчко дистрикта Босне и Херцеговине у вијећу састављеном од судија Дамјана Кауриновић, као предсједника вијећа, Срђана Недић, Руже Глигоревећ, Зијада Кадрић и Драгане Тешић, као чланова вијећа, у поступку оцјене усклађености правних аката Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, поступајући по иницијативама С. М., Ч. О., А. Р. и П. О., сви из Б., на основу члана 26. став 1. тачка а), у вези са чланом 38. став 1. и члана 18. став 1. тачка а) Закона о поступку оцјене усклађености правних аката Брчко дистрикта Босне и Херцеговине („Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“, број 20/10), на сједници вијећа одржаној дана 18.12.2019. године, донио је

ПРЕСУДУ

I

УТВРЂУЈЕ СЕ да одредба члана 3. став 1. Закона о измјенама и допунама Закона о фискалним системима Брчко дистрикта Босне и Херцеговине („Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“ број 48/18), није донесена у складу са чланом 37. став 1. Статута Брчко дистрикта Босне и Херцеговине („Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“, број 2/10) и престаје да важи даном објављивања ове пресуде у „Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“.

II

ОДБАЦУЈЕ СЕ иницијатива С. М. у дијелу којим тражи покретање поступка оцјене усклађености одредбе члана 3. став 1. Закона о измјенама и допунама Закона о фискалним системима Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, са чланом 120. став 1. и чланом 125. став 1. и став 2. Пословника о раду Скупштине Брчко дистрикта Босне и Херцеговине („Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“, број 54/18).

Образложење

Дана 30.10.2019. године С. М. из Б. (у даљем тексту иницијатор) поднио је Апелационом суду Брчко дистрикта Босне и Херцеговине (у даљем тексту Суд) иницијативу за покретање поступка оцјене усклађености члана 3. став 1. Закона о измјенама и допунама Закона о фискалним системима Брчко дистрикта Босне и Херцеговине („Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“ број 48/18 - у даљем тексту оспоравани Закон), са чланом 120. став 1. и чланом 125. став 1. и став 2. Пословника о раду Скупштине Брчко дистрикта Босне и Херцеговине („Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“, број 54/18 - у даљем тексту Пословник о раду Скупштине) и чланом 35. и чланом 37. став 1. и став 2. Статута Брчко дистрикта Босне и Херцеговине („Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“, број 2/10 - у даљем тексту Статут).

Дана 31.10.2019. године Ч. О., А. Р. и П. О., сви из Б. (у даљем тексту иницијатори) такође су Суду поднијели иницијативу за покретање поступка оцјене усклађености истог члана оспораваног Закона са чланом 37. Статута. На захтјев Суда наведени иницијатори су поднеском од 12.11.2019. године, Ч. О. именовали за заједничког пуномоћника за пријем писмена.

Како је више иницијатора посебним иницијативама тражило оцјену статутарности исте законске одредбе, то је Суд рјешењем број 97 о У 002265 19 Оус од 05.11.2019. године спојио наведене иницијативе у јединствени поступак за оцјену статутарности под бројем 97 о У 002265 19 Оус.

НАВОДИ ИНИЦИЈАТИВЕ

У поднесеним иницијативама иницијатори у суштини износе идентичне наводе и тврде да је Скупштина у првом читању усвојила нацрт Закона о измјенама и допунама Закона о фискалним системима у облику у којем је предложен од стране Градоначелника. Након тога, четири посланика Скупштине су 17.10.2018. године, односно непосредно прије одржавања сједнице Скупштине на којој је исти закон требао бити разматран у другом читању (умјесто пет дана прије другог читања, како је то прописано чланом 125. став 1. Пословника о раду Скупштине), поднијела заједнички амандман на нацрт тог закона. Наведеним амандманом измијењен је члан 3. став 1. нацрта оспораваног закона, на начин да адвокатска дјелатност више није изузета од обавезе регистровања промета преко фискалног уређаја, чиме је настао „нови нацрт закона“ који није достављен на разматрање и мишљење надлежним скупштинским комисијама. Међутим, без обзира на наведено, Скупштина је у другом читању усвојила нацрт оспораваног закона са предложеним амандманом.

Имајући у виду наведено иницијатор С. М. предлаже да Суд донесе пресуду којом ће утврдити да оспоравана одредба Закона није донесена у складу са чланом 120. став 1. и чланом 125. став 1. и став 2. Пословника о раду Скупштине и чланом 35. и чланом 37. став 1. и став 2. Статута, док иницијатори Ч. О., А. Р. и П. О. предлажу да Суд пресудом утврди да оспоравана одредба Закона није усвојена у складу са чланом 37. Статута и да престаје да важи од дана објављивања пресуде у „Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“.

ОДГОВОР НА ИНИЦИЈАТИВУ

Дописом број 97 о У 002265 19 Оус од 06.11.2019. године Скупштини су достављене предметне иницијативе и затражено је да у року од 15 дана достави одговор, те да Суд обавијести када је амандман, на који се иницијатори позивају у иницијативама, достављен Скупштини, да ли је исти достављен на мишљење надлежним комисијама, затим да Суду достави нацрт Закона о измјенама и допунама Закона о фискалним системима Брчко дистрикта БиХ у облику у којем је усвојен у првом читању, те спорни амандман, као и записник са 34. редовне сједнице Скупштине одржане 17.10.2018. године.

Дана 03.12.2019. године Скупштина је доставила одговор на иницијативе број 01.1-05-1236/19 од 03.12.2019. године, у којем наводи да се не може оцјењивати усклађеност оспораване одредбе Закона са одредбама Пословника о раду Скупштине које иницијатори цитирају у поднесеним иницијативама, јер исти нема статутарну правну снагу, него се ради о акту ниже правне снаге. Надаље, наводи да је чланом 37. Статута (у односу на који иницијатори такође предлажу оцјену усклађености) прописана обавеза да се нацрти закона (а не амандмани) након достављања у Скупштину просљеђују надлежним комисијама на изјашњење. С тим у вези, процедура израде и усвајања амандмана на нацрт закона није прописана Статутом, него Пословником о раду Скупштине и Јединственим правилима и процедурама за израду нацрта закона и других прописа Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, као актима ниже правне снаге од Статута. Стога Скупштина сматра да нацрт закона и амандман на нацрт, односно приједлог закона нису синоними него се ради о одвојеним правним институтима чија је процедура усвајања различито регулисана. У коначном, Скупштина наводи да је једино Законодавна комисија надлежна за изјашњење о нацртима закона, којој је спорни амандман достављен, али се она о истом није изјаснила, те да то само може представљати процедурални пропуст због кршења одредаба Пословника о раду Скупштине, али никако основ за стављање ван снаге предметне законске одредбе због неусклађености са Статутом.

У прилогу одговора на иницијативе Скупштина је Суду доставила предметни заједнички амандман посланика на нацрт оспораваног закона, нацрт Закона о измјенама и допунама Закона о фискалним системима у облику у којем је усвојен у првом читању и записник са 34. редовне сједнице Скупштине.

РЕЛЕВАНТНЕ ОДРЕДБЕ:

Статут Брчко дистрикта Босне и Херцеговине

Члан 34 Комисије

...

- (2) Законодавна комисија се оснива ради давања мишљења о нацртима закона или измјенама постојећих закона како би се успоставио одговарајући јединствени систем закона на територији Дистрикта.

...

Члан 37 Поступак

- (1) Нацрти закона, након што се доставе Скупштини у складу с чланом 36 овог статута, просљеђују се надлежним комисијама. Након што надлежне комисије поднесу своје извјештаје о нацрту закона, или уколико не доставе свој извјештај о нацрту закона у року од десет (10) радних дана по пријему нацрта закона, нацрт закона се даје на расправу.
- (2) Прије усвајања нацрта закона или измјене закона Дистрикта, нацрт закона или измјена закона Дистрикта мора се разматрати најмање два (2) пута на заказаним сједницама Скупштине.

- (3) У изузетним околностима Скупштина може да усвоји законе у једном или више посебних поступака који се прописују Пословником о раду.

Закон о фискалним системима
(основни текст објављен у
„Службеном гласнику Брчко дистрикта БиХ“ број 22/16)

Члан 5
(Обавеза регистрација промета преко
фискалног уређаја, односно фискалне касе)

- (1) Обавезу евидентирања сваког појединачног промета преко фискалног уређаја, односно касе, независно од начина плаћања (готовина, чек, картица, вирман и слично), има свако лице које је уписано у одговарајући регистар за промет добара, односно за пружање услуга.

...

Члан 6
(Изузеци)

- (1) Одредбе члана 5 става 1 овог закона не примјењују се на:

...

q) промет добара на велико;

...

c) адвокатске дјелатности

...

Закон о измјенама и допунама Закона о фискалним системима
(„Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“ број 48/18)

Члан 3

- (1) У члану 6 ставу 1 тачке q) и c) бришу се.
Досадашња тачка p) постаје тачка q), а тачка т) постаје тачка p).

Пословник о раду Скупштине Брчко дистрикта Босне и Херцеговине

Члан 49
(Надлежности Законодавне комисије)

Законодавна комисија:

- a) разматра све нацрте закона и измјена закона са циљем успостављања јединственог правног система на подручју Дистрикта;

...

Члан 121
(Достављање нацрта закона на разматрање)

- (1) Предсједник Скупштине је дужан да нацрт закона достави надлежним комисијама, посланицима и градоначелнику.
- (2) Након што надлежне комисије доставе своје извјештаје или мишљења о нацрту закона, односно уколико се не изјасне о нацрту у року од десет (10) радних дана након пријема, нацрт закона се ставља у редовни поступак усвајања, односно Скупштини на разматрање.

Члан 125
(Право предлагања амандмана)

- (1) Право предлагања амандмана на нацрт закона који се разматра на сједници Скупштине има сваки посланик и градоначелник најмање пет (5) дана прије другог читања нацрта закона у Скупштини.
- (2) Након приспијећа мишљења Законодавне комисије или других комисија које су разматрале нацрт закона и предложене амандмане, посланици и градоначелник имају право да предложе Законодавној комисији додатна образложења амандмана, а најкасније четрдесет осам (48) сати прије другог читања нацрта закона на сједници Скупштине.
- (3) Законодавна комисија може да изради предлоге амандмана, усвоји их и уврсти у скупштинску процедуру без обзира на рок из става 1 овог члана.

Члан 128
(Гласање о амандманима и нацрту закона у цијелости)

- (1) Скупштина разматра сваки амандман посебно, и о њему одмах гласа.
- (2) За усвајање амандмана потребна је већина која се захтијева за усвајање закона.
- (3) Након гласања о амандманима приступа се гласању о тексту закона у цијелости.
- (4) Предсједник Скупштине објављује резултате гласања.

МЕРИТУМ

На основу навода иницијативе и одговора на иницијативу, имајући у виду цитиране одредбе релевантних прописа, Суд је утврдио да одредба члана 3. став 1. Закона о измјенама и допунама Закона о фискалним системима Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, није донесена у складу са чланом 37. став 1. Статута Брчко дистрикта БиХ.

Наиме, документација коју је Скупштина доставила уз одговор на иницијативе у цијелости поткрепљује наводе иницијатора да је нацрт Закона о измјенама и допунама Закона о фискалним системима Скупштина усвојила у првом читању, у облику који је предложио Градоначелник. Након тога, 17.10.2018. године, односно истог дана када је на сједници Скупштине наведени нацрт закона требао бити разматран у другом читању, група посланика је поднијела спорни амандман, којим је предложено да се измијени члан 3. став 1. нацрта наведеног Закона, који се односи на члан 6. став 1. основног текста Закона о фискалним системима, односно да промет

добара на велико и адвокатска дјелатност више не буду изузети од обавезе регистрација промета преко фискалног уређаја. На крају, Скупштина је у другом читању 17.10.2018. године усвојила нацрт Закона о измјенама и допунама Закона о фискалним системима, заједно са предложеним амандманом.

Имајући у виду наведено, Суд указује да је амандман формални акт, поднесен од стране овлашћеног предлагача (посланика или Градоначелника), којим се предлажу измјене или допуне одређеног законског приједлога, односно нацрта закона. Поднесени амандман се разматра, након чега слиједи гласање о његовом усвајању, а ако се усвоји, исти постаје саставни дио нацрта закона, тако да се након гласања о амандманима приступа гласању о тексту закона у цјелости.

У конкретном случају, међу учесницима поступка није спорно да је нацрт оспораваног Закона, прије него што је усвојен у првом читању, разматран од стране надлежних комисија, међутим исти је непосредно прије усвајања у другом читању измијењен поднесеним спорним амандманом. Стога, како је усвојени амандман постао саставни дио нацрта оспораваног Закона, онда је тако измијењени нацрт закона, прије усвајања у другом читању, морао бити достављен на мишљење надлежној Законодавној комисији, јер та комисија о истом објективно није била у прилици да дâ своје изјашњење. Та обавеза изричито је прописана чланом 37. став 1. Статута, према којем се нацрти закона, након што се доставе Скупштини, просљеђују надлежним комисијама. Након што надлежне комисије поднесу своје извјештаје о нацрту закона, или уколико не доставе свој извјештај о нацрту закона у року од 10 радних дана по пријему нацрта закона, нацрт закона се даје на расправу. У конкретном случају, према члану 34. став 2. Статута, надлежна је Законодавна комисија која је основана ради давања мишљења о нацртима закона или измјенама постојећих закона како би се успоставио одговарајући јединствени систем закона на територији Дистрикта.

Скупштина као доносилац оспораваног Закона у одговору на иницијативу наводи да је предметни амандман на нацрт закона достављен Законодавној комисији која се о истом није изјаснила, али о тој тврдњи Скупштина није доставила документацију из које би се наведена одлучна чињеница могла утврдити. Осим тога, према цитираној статутарној одредби, уколико Законодавна комисија не достави свој извјештај о нацрту закона, мора протећи рок од 10 радних дана између достављања нацрта закона Законодавној комисији и расправе о нацрту закона, који рок у конкретном случају очигледно није протекао, јер је нацрт оспораваног Закона усвојен заједно са амандманом истог дана када је тај амандман поднесен.

Поређења ради, из достављеног записника са редовне сједнице Скупштине од 17.10.2018. године произилази да је, након усвајања оспораваног Закона, разматран такође у другом читању и нацрт Закона о измјенама и допунама Закона о просторном планирању и грађењу, са поднесеним амандманима, гдје је прије гласања, предсједавајући Законодавне комисије изјавио да „Законодавна комисија предлаже Скупштини усвајање нацрта закона уз следеће амандмане“, чиме је испоштована процедура прописана наведеним чланом 37. став 1. Статута.

Слиједом свега наведеног, Суд закључује да је члан 3. став 1. Закона о измјенама и допунама Закона о фискалним системима, којим је измијењен члан 6. став 1. Закона о фискалним системима, донесен супротно члану 37. став 1. Статута.

Коначно, Суд је у смислу члана 18. став 1. тачка а), у вези са чланом 2. став 1. тачка а) Закона о поступку оцјене усклађености правних аката, одбацио због ненадлежности дио иницијативе С. М. којим предлаже оцјену усклађености оспораване законске одредбе са чланом 120. став 1. и чланом 125. став 1. и став 2. Пословника о раду Скупштине, јер је Суд надлежан да оцијени усклађеност закона са Статутом, а не и са актима ниже правне снаге од Статута.

Цијенећи да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и да прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Суд је одлучио без доношења рјешења о покретању поступка, на основу члана 33. став 2. Закона о поступку оцјене усклађености правних аката Брчко дистрикта БиХ.

Сагласно наведеном, Суд је на основу члана 26. став 1. тачка а), у вези са чланом 38. став 1. и члана 18. став 1. тачка а) Закона о поступку оцјене усклађености правних аката Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, одлучио као у изреци ове пресуде.

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
АПЕЛАЦИОНИ СУД БРЧКО ДИСТРИКТА
БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
Број: 97 о У 002265 19 Оус
Брчко, 18.12.2019. године

ПРЕДСЈЕДНИК ВИЈЕЋА

Дамјан Кауриновић

Да је овај отправак пресуде
сагласан са изворником
тврди и овјерава писарница Суда