

Apelacioni sud Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, u vijeću sastavljenom od sudija Dragane Tešić, kao predsjednika vijeća, Ilje Klaić, Srđana Nedić, Zijada Kadrić i Maide Kovačević, kao članova vijeća, u postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, postupajući po prijedlogu E. K., predsjednika Skupštine Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, na osnovu člana 25. i 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 17.03.2021. godine, donio je

R J E Š E N J E

NE PRIHVATA se prijedlog E. K., predsjednika Skupštine Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, za ocjenu usklađenosti članova 5., 6. i 7. Zakona o advokatskoj djelatnosti u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“ broj 4/19), sa članom 1. stavovi 3. i 6., članom 8. stav 1. tačka j) i članom 71. stav 2. tačka f) Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 2/10).

ODBACUJE SE zahtjev ovlaštenog predlagača za obustavu izvršenja člana 5. Zakona o advokatskoj djelatnosti u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine.

Obrazloženje

UVOD

Dana 27.11.2019. godine E. K., koji je u vrijeme pokretanja postupka obavljao funkciju predsjednika Skupštine Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu ovlašteni predlagač) podnio je Apelacionom sudu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu Sud) prijedlog za ocjenu usklađenosti članova 5., 6. i 7. Zakona o advokatskoj djelatnosti u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“ broj 4/19 – u daljem tekstu osporavani Zakon), sa članom 1. stavovi 3. i 6., članom 8. stav 1. tačka j) i članom 71. stav 2. tačka f) Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 2/10 – u daljem tekstu Statut).

NAVODI PRIJEDLOGA

U podnesenom prijedlogu, ovlašteni predlagač u bitnom navodi da osporavani Zakon nije u skladu sa statusom i ovlaštenjima Distrikta kako su konačno propisani odlukama Arbitražnog tribunala za spor u vezi sa međuentitetskom linijom razgraničenja u oblasti Brčkog (u daljem tekstu odluka Arbitražnog tribunala), Statutom Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, niti u skladu sa Nalogom supervizora kojim se ukidaju entitetski zakoni na području Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i proglašava prestanak pravnog značaja međuentitetske granice u Distriktu od

04.08.2006. godine i njegovim dopunama (u daljem tekstu Nalog Supervizora od 04.08.2006. godine). Naime, prema tvrdnjama predlagača, u pomenutom Nalogu Supervizora i u njegovim kasnijim dopunama, taksativno je nabrojano koji entitetski propisi će se i dalje primjenjivati na teritoriji Distrikta, sve do donošenja zakona Distrikta, ali niti u jednom od tih Naloga nije navedena primjena entitetskih propisa o advokatskoj djelatnosti na području Distrikta. Suprotno tome, primjena tih propisa na području Distrikta omogućena je članom 5. osporavanog Zakona, kojim je određeno da advokati sa sjedištem na području Distrikta biraju u koju će se od dvije entitetske advokatske komore učlaniti, te da se njihova prava, obaveze i odgovornost utvrđuju osporavanim Zakonom i „propisima koji uređuju advokatsku djelatnost i rad advokatskih komora u Bosni i Hercegovini”. Dakle, status advokata sa sjedištem na području Distrikta regulisan je, između ostalog i entitetskim zakonima o advokaturi, koji nisu i ne mogu biti na pravnoj snazi u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine, obzirom da se miješaju u statutarne nadležnosti Distrikta i njegov status utvrđen u članu VI.4 Ustava Bosne i Hercegovine.

Imajući to u vidu, predlagač navodi da je odredbama osporavanog Zakona onemogućeno nadležnim institucijama Distrikta da imaju ovlaštenje i nadzor nad obavljanjem advokatske djelatnosti. Ovo iz razloga što Brčko distrikt Bosne i Hercegovine nema samostalnu advokatsku komoru nego se, kako je to propisano odredbama osporavanog Zakona, advokati iz Distrikta učlanjuju u jednu od entitetskih advokatskih komora. Slijedom toga, sve odluke o pitanjima koji se tiču rada i statusa advokata sa sjedištem u Distriktu, donose entitetske advokatske komore, a nadzor nad primjenom entitetskih propisa u ovoj oblasti, koji se sada primjenjuju i na teritoriji Distrikta, vrše entitetska ministarstva pravde. Na osnovu navedenog, predlagač zaključuje da je osporavanim Zakonom direktno omogućeno entitetima da vrše ovlaštenja na teritoriji Distrikta, iako je to izričito zabranjeno pomenutim odlukama Arbitražnog tribunala i Nalozima Supervizora, te je istovremeno onemogućena Pravosudna komisija Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (koja ima statutarnu nadležnost za regulisanje advokatske djelatnosti u Distriktu), da vrši bilo kakav nadzor nad primjenom ovih propisa.

S tim u vezi, kao primjer direktnog miješanja Advokatske komore Federacije Bosne i Hercegovine i Advokatske komore Republike Srpske u rad institucija Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, predlagač navodi nedavnu obustavu rada advokata duže od šest mjeseci u pravosuđu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Zaključujući da Zakon o advokaturi Federacije Bosne i Hercegovine i Zakon o advokaturi Republike Srpske, kao ni odluke entitetskih advokatskih komora, čija je primjena na teritoriji Distrikta omogućena osporavanim Zakonom, nemaju pravno dejstvo u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine, ovlašteni predlagač je Sudu predložio da utvrdi neusklađenost članova 5., 6. i 7. osporavanog Zakona, sa članom 1. stavovi 3. i 6., članom 8. stav 1. tačka j) i članom 71. stav 2. tačka f) Statuta.

Takođe, predlagač je na osnovu člana 36. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata, Sudu predložio da obustavi izvršenje člana 5. osporavanog Zakona, do donošenja konačne odluke u ovom postupku.

Na kraju, ovlašteni predlagač je, na osnovu člana 52. stav 2. 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), zatražio od ovog Suda i da pokrene postupak pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine, u skladu s članom

VI.3.c) Ustava Bosne i Hercegovine, s prijedlogom da Ustavni sud Bosne i Hercegovine donese odluku o dopustivosti i meritumu, kojom će utvrditi da pomenute odredbe osporavanog Zakona nisu u saglasnosti sa članom VI.4. Ustava Bosne i Hercegovine, članom II stav 2. i Aneksom II stav 2. Ustava Bosne i Hercegovine.

ODGOVOR I MIŠLJENJA NA PRIJEDLOG

U skladu sa odredbom člana 15. i člana 17. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata, od Skupštine Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu Skupština), kao donosioca osporavanog pravnog akta, zatraženo je da dostavi odgovor na prijedlog, a od Pravosudne komisije Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu Pravosudna komisija) i grupe advokata, članova Advokatske komore Republike Srpske, koji imaju sjedište kancelarije na području Distrikta i koji su podneskom od 13.02.2020. godine zatražili da im se omogući učešće u ovom postupku (u daljem tekstu grupa advokata), zatraženo je da dostave mišljenje o podnesenom prijedlogu.

Skupština nije u ostavljenom roku dostavila odgovor na prijedlog, dok je Pravosudna komisija u svom mišljenju broj SuPK-00-225/20 od 06.03.2020. godine, navela da nije bila predlagač osporavanog Zakona, jer je isti u skupštinsku proceduru upućen od strane poslanika, a Pravosudna komisija je u procesu konsultacija donijela zaključak da se podrži taj zakonski prijedlog.

Grupa advokata je dala svoje mišljenje u podnesku od 11.03.2020. godine, u kojem prije svega postavlja pitanje da li je podnosilac predmetnog prijedloga, kao tadašnji predsjednik Skupštine, učestvovao u donošenju osporavanog Zakona i ako jeste, da li je legitimisan za predlaganje ocjene statutarnosti istog, te navodi da je prijedlog nejasan, protivrječan sam sebi, nepotpun i da se po njemu ne može postupati, zbog čega bi ga trebalo odbaciti. Nadalje, u podnesku se ukazuje da se u postupku ocjene usklađenosti pravnih akata može ispitivati samo usklađenost osporavanog Zakona sa Statutom, a ne i sa Nalogom Supervizora i Konačnom Arbitražnom odlukom, kako to zahtijeva ovlašteni predlagač, te da je na identičan način normativno uređen i status notara u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine, s obzirom da se i oni učlanjuju u entitetske notarske komore i njihova prava i obaveze se, između ostalog, utvrđuju i propisima nadležne notarske komore. Grupa advokata navodi da postoji nadležnost entiteta Bosne i Hercegovine u brojnim drugim oblastima kao što su: bankarski sektor, u sektoru osiguranja, telekomunikacija, pošta i poštanskog saobraćaja, oblasti penzijskog osiguranja gdje se direktno primjenjuju propisi entiteta i gdje nadležnost i kontrolu nad poslovanjem u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine imaju entitetska regulatorna tijela i agencije. Isto je i u oblasti boračko invalidske zaštite i odlučivanja o pravima građana Distrikta od strane entitetskih institucija, kantonalnih i okružnih sudova. Na kraju, i političke stranke koje su zastupljene u Skupštini Distrikta su registrovane u entitetima, po njihovim propisima i odluke o radu tih stranaka se donose van Distrikta.

Imajući u vidu sve navedeno, grupa advokata je predložila da Apelacioni sud Brčko distrikta Bosne i Hercegovine predmetni prijedlog odbaci ili da donese rješenje kojim se isti ne prihvata, te da odbaci prijedlog za pokretanje postupka pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine u skladu sa članom VI.3. c) Ustava Bosne i Hercegovine.

Podneskom broj 01.1-05-689/20 od 06.07.2020. godine, ovlaštenu predlagač je dao odgovor na mišljenja Pravosudne komisije i grupe advokata, u kojem je istakao razloge zbog kojih smatra da nisu osnovani navodi tih učesnika postupka.

POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM BOSNE I HERCEGOVINE

Budući da je ovlaštenu predlagač zatražio od ovog Suda i da pokrene postupak pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine, predlažući da taj sud utvrdi da pojedine odredbe osporavanog Zakona nisu u saglasnosti sa članom VI.4, članom II stav 2. Ustava Bosne i Hercegovine i Aneksom II stav 2. Ustava Bosne i Hercegovine, ovaj Sud je dana 09.04.2020. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine podnio zahtjev za pokretanje postupka iz člana VI.3.c) Ustava Bosne i Hercegovine, s obzirom da je, u smislu člana 52. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata, podnošenje istog obavezno ukoliko to zatraže ovlaštenu zvaničnici, među kojima je i predsjednik Skupštine.

Pomenutim zahtjevom od Ustavnog suda Bosne i Hercegovine zatraženo je da ocijeni kompatibilnost osporavanih članova 5., 6. i 7. Zakona o advokatskoj djelatnosti Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, sa članom VI.4. Ustava Bosne i Hercegovine, što se pojavilo kao prethodno pitanje u ovom postupku ocjene usklađenosti pravnih akata, budući da od važenja osporavanih zakonskih odredaba, odnosno njihove usklađenosti sa odredbama Ustava Bosne i Hercegovine, zavisi dalji tok postupka i odluka u ovom predmetu.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine je odlukom o dopustivosti broj U 3/20 od 26.11.2020. godine, odbacio kao nedopušten zahtjev ovog Suda za ocjenu kompatibilnosti navedenih odredaba osporavanog Zakona, sa članom II/2 i članom IV/4 Ustava Bosne i Hercegovine, te Aneksom II/2 Ustava Bosne i Hercegovine, zbog nenadležnosti za odlučivanje, čime su ostvarene pretpostavke da ovaj Sud nastavi postupak ocjene usklađenosti osporavanog Zakona sa Statutom Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, po prijedlogu ovlaštenog predlagača.

RELEVANTNE ODREDBE:

Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine

Član 1

Osnovni principi

...

(3) Entiteti u okviru Distrikta izvršavaju samo one funkcije i ovlašćenja koji su im povjereni prema tekstu ovog statuta od 8. marta 2000. godine. Nijednom od entiteta vlasti Distrikta neće dodijeliti ili povjeriti bilo koju funkciju upravljanja ili ovlašćenje koje nije posebno dodijeljeno ili povjereno prema tekstu ovog statuta od 8. marta 2000. godine.

...

(6) Sve institucije Distrikta obavezne su da se pridržavaju:

- (a) svih odluka Tribunala za spor oko međuentitetske linije razgraničenja u oblasti Brčkog; i
- (b) svih naloga supervizora za Brčko.

...

Član 8 Vršenje javne nadležnosti u Distriktu

(1) Nadležnosti javnih organa vlasti u Distriktu su:

...

j) pravosuđe i pravne usluge;

...

Član 22 Nadležnosti Skupštine Distrikta

(1) Skupština Distrikta je zakonodavno tijelo Distrikta i određuje opštu politiku Distrikta. Mandat Skupštine je četiri (4) godine.

(2) Nadležnosti Skupštine su:

...

c) usvajanje zakona Distrikta i njihova izmjena i dopuna;

...

Član 71 Pravosudna komisija

...

(2) Komisija je odgovorna za:

...

(f) pripremu i dostavljanje Skupštini zakona koji se odnose na organizaciju i rad sudstva Distrikta, Kancelarije za pravnu pomoć, Tužilaštva Distrikta i Pravobranilaštva kao i na regulisanje rada advokata i notara u Distriktu;

(g) imenovanje notara i regulisanje rada notara u Distriktu;

...

Konačna odluka Arbitražnog tribunala za spor oko međuentitetske granice u oblasti Brčko od 05.03.1999. godine

II REZIME ZAKLJUČAKA

...

9. Na osnovu obaveza koje su preuzeli BiH i oba entiteta u pogledu „neodložnog provođenja” odluke Tribunala, i od dana koji odredi Supervizor, smatraće se da su entiteti prenijeli sve svoje ovlasti vezane za upravljanje u predratnoj opštini Brčko novoj ustanovi — multietničkoj demokratskoj vladi poznatoj kao „Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine” pod ekskluzivnim suverenitetom Bosne i Hercegovine. Pravni efekat će se sastojati u trajnom prestanku ovlasti oba entiteta na teritoriji opštine i njenom ponovnom uspostavljanju u obliku jedinstvene administrativne jedinice.

...

11. Po uspostavljanju novog Distrikta, njegova cjelokupna teritorija (tj. predratna opština Brčko) će postati zajednička svojina (tzv. *condominium*) koja istovremeno pripada i jednom i drugom entitetu: teritorija RS će obuhvatiti

cijelu opštinu, što važi i za teritoriju Federacije. Pa ipak, entiteti neće imati nikakvih ovlasti unutar granica Distrikta, kojim će upravljati unitarna vlada. Postojeće zakonodavstvo entiteta nastaviće se primjenjivati na teritoriji Distrikta sve dok ne bude modificirano odlukom Supervizora ili Skupštine Distrikta, a međuentitetska granica će postojati u Distriktu sve dok Supervizor ne odredi da više nema pravnog značaja, te da se može ukinuti. Neće se dozvoliti nikakva podjela Distrikta na etničkoj osnovi.

...

**Nalog Supervizora kojim se ukidaju entitetski zakoni na području
Brčko distrikta BiH i proglašava prestanak pravnog značaja
međuentitetske granice u Distriktu od 04.08.2006**

Ovim nalažem sljedeće:

1. U zavisnosti od onoga što slijedi u narednim stavovima ovog naloga, svi zakoni Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske („entiteta”), i svih institucija koje su sastavni dio bilo kog entiteta, odmah prestaju da imaju pravno dejstvo u bilo kom dijelu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. U mjeri u kojoj su isti na snazi u Brčko Distriktu, svi takvi zakoni se ukidaju danom izdavanja ovog naloga supervizora.
2. Entitetski zakoni navedeni u Aneksu ovog naloga Supervizora biće odmah preuzeti kao zakoni Distrikta, sa istovjetnim tekstom osim što:
 - i. će se isti primjenjivati na cijelom području Brčko Distrikta, sa obje strane nekadašnje međuentitetske granice; i
 - ii. će institucije Distrikta navedene u Aneksu ovog naloga supervizora biti zadužene za vršenje ovlaštenja i odgovornosti koje su ranije pripadale entitetskim institucijama prema odredbama tih zakona.

Ovi novi zakoni će biti zakoni Brčko Distrikta, a ne zakoni bilo kog od entiteta. Isti će ostati na snazi sve dok ne budu izmijenjeni ili ukinuti od strane Skupštine Brčko Distrikta.

...

4. Stavovi 1 i 3 ovog naloga supervizora imaju trajno dejstvo. Ovi stavovi ne mogu biti izmijenjeni, ukinuti ili na drugi način modifikovani, osim nalogom Arbitražnog tribunala za spor oko međuentitetske granice u Brčko Distriktu ili novim nalogom Supervizora, čak ni nakon prestanka supervizije ili nadležnosti Tribunala.

...

7. Ništa iz ovog naloga supervizora neće imati uticaja na zakone i propise koji su na snazi u Brčko distriktu na dan izdavanja ovog naloga supervizora, a koji se odnose na:
 - (a) način na koji se u Distriktu upravlja željezničkim uslugama, željezničkim voznim parkom i pripadajućom infrastrukturom, te kako se isti održavaju;
 - (b) rad Ekonomskog fakulteta Brčko u Distriktu, sve dok je dio Univerziteta u Istočnom Sarajevu;
 - (c) obaveze uplata doprinosa u entitetske penzione fondove, i prava na primanje isplata iz istih;
 - (d) pružanje poštanskih i telekomunikacionih usluga na području Distrikta;
 - (e) status koji imaju i prava koja ostvaruju invalidi rata i porodice palih boraca u Distriktu; ili
 - (f) predškolsko obrazovanje i vaspitanje.

Aneks Naloga supervizora od 04.08. 2006. godine koji predstavlja spisak zakona entiteta koji će biti preuzeti kao zakoni Brčko distrikta i koje će institucije Distrikta implementirati od dana izdavanja ovog Naloga supervizora

1. Zakon o proizvodnji i prodaji lijekova (Službeni glasnik RS, 19/01): poglavlja VIII i IX – Odjel za javnu sigurnost; sva druga poglavlja – Odjel za zdravstvo i ostale usluge
2. Zakon o elektroenergetskoj inspekciji (Službeni glasnik RS, 12/93) – Odjel za javnu sigurnost
3. Zakon o inspekciji rada (Službeni glasnik RS, 8/97) – Odjel za javnu sigurnost
4. Zakon o tržišnoj inspekciji (Službeni glasnik FBiH, 2/95) – Odjel za javnu sigurnost
5. Zakon o sanitarnoj inspekciji (Službeni glasnik RS, 14/94) – Odjel za javnu sigurnost
6. Zakon o mjerama za unapređenje stočarstva (Službeni glasnik RS, 10/98) – Odjel za poljoprivredu
7. Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti (Službeni glasnik RS, 10/95) – Odjel za zdravstvo
8. Zakon o vodama (Službeni glasnik RS, 10/98) – Odjel za poljoprivredu
9. Zakon o šumama (Službeni glasnik Tuzlanskog kantona, 10/99) - Odjel za poljoprivredu
10. Zakon o lovstvu (Službeni glasnik RS, 13/94) – Odjel za poljoprivredu
11. Zakon o deviznom poslovanju (Službeni glasnik FBiH, 36/98) – svi relevantni odjeli Vlade
12. Zakon o prometu eksplozivnih materija i tečnosti (Službeni glasnik RS, 16/96) – Odjel za javnu sigurnost
13. Zakon o porezu na imovinu (Službeni glasnik RS, 38/03) – Uprava prihoda Distrikta i Poreska uprava Distrikta.

Dopuna Naloga supervizora od 04. avgusta 2006. godine kojim se ukidaju entitetski zakoni na području Brčko Distrikta i proglašava prestanak pravnog značaja međuentitetske granice u Distriktu, od 17.01.2008. godine

Ovim nalažem sljedeće:

1. U stavu 7. Naloga supervizora od 04. avgusta 2006. godine dodaje se nova tačka „g” koja glasi:
„(g) oblast osiguranja, uključujući, ali ne ograničavajući se na osnivanje, nadzor, poslovanje i upravljanje osiguravajućim društvima kao i obavezna osiguranja”.
2. Filijale osiguravajućih društava koje obavljaju svoju djelatnost u Brčko Distriktu će biti nadzirane od strane entitetske agencije za osiguranje koja je registrovala ta društva, tj. prema sjedištu osiguravajućeg društva.
3. Osiguravajuća društva sa sjedištem u Brčko Distriktu će biti slobodna da odaberu entitetsku agenciju za osiguranje kod koje žele da se registruju. Kada se registruju, nadzor nad njihovim poslovanjem će vršiti ta entitetska agencija za osiguranje.

...

**Zakon o advokatskoj djelatnosti
u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine**

**Član 2
(Definicije)**

Pojedini izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu, imaju sljedeće značenje:

- a) „advokatska djelatnost“ je nezavisna profesionalna djelatnost pružanja pravne pomoći fizičkim i pravnim licima;

...

**Član 5
(Uslovi za obavljanje advokatske djelatnosti)**

- (1) Advokati sa sjedištem u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine će biti članovi Advokatske komore Republike Srpske ili Advokatske komore Federacije Bosne i Hercegovine do donošenja zakona o advokaturi Brčko distrikta BiH i osnivanja advokatske komore Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, a čije se osnivanje i donošenje predviđa u roku od tri godine.
- (2) Advokati biraju advokatsku komoru u koju se učlanjuju.
- (3) Prava, obaveze i odgovornost advokata, utvrđuju se ovim zakonom i propisima koji uređuju advokatsku djelatnost i rad advokatskih komora u Bosni i Hercegovini.

**Član 6
(Naknada i nagrada advokata)**

Advokat ima pravo na nagradu i naknadu troškova za svoj rad u skladu sa tarifom koju donosi advokatska komora u kojoj je advokat član.

**Član 7
(Prestanak primjene)**

Stupanjem na snagu ovog zakona prestaje primjena:

- a) Tarife o nagradama i naknadama troškova za rad advokata Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 45/00);
- b) Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad advokata u Federaciji BiH („Službene novine Federacije BiH“ broj 67/02).

**Zakon o notarima Brčko distrikta Bosne i Hercegovine
(„Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj 9/03 i 17/06)**

**Član 2
Javna služba**

Služba notara je javna služba koju obavljaju notari, koji su samostalni i nezavisni nosioci te službe.

Član 6
Službeno sjedište notara i broj notara

- (1) Pravosudna komisija određuje broj notara potrebnih za područje Distrikta.
- (2) Službeno sjedište notara je Brčko Distrikt.
- (3) Nakon formiranja notarskih komora u entitetima, prilikom određivanja broja notarskih mjesta, mora se pribaviti mišljenje notarskih komora.

...

Član 9
Polaganje službene zakletve i povelja o imenovanju

- (1) Nakon što je rješenje o izboru notara prema članu 8. ovog zakona postalo konačno, imenovanje notara vrši predsjednik Pravosudne komisije.

...

- (4) Notar je obavezan, u roku od 60 dana nakon prijema povelje o imenovanju, Pravosudnoj komisiji podnijeti dokaze da je član jedne od entitetskih notarskih komora, da ima opremljenu notarsku kancelariju u svome službenom sjedištu, da je pribavio službeni pečat i da je zaključio osiguranje od odgovornosti u smislu člana 38 ovog zakona. Standarde za opremu i prostor, koje mora ispunjavati notarska kancelarija, propisuje Pravosudna komisija.

Član 11
Razrješenje notara

...

- (2) Rješenje o razrješenju donosi predsjednik Pravosudne komisije nakon konsultacija s nadležnom notarskom komorom, s tim da se prije donošenja rješenja notar mora saslušati u vezi s okolnostima za razrješenje i da se izjasni o tim razlozima.

...

Član 41
Članstvo u notarskoj komori

- (1) Svi notari sa teritorije Distrikta moraju biti članovi ili Notarske komore Federacije BiH ili Notarske komore Republike Srpske.
- (2) Notari sa teritorije Distrikta mogu birati notarsku komoru u koju će se učlaniti.
- (3) Prava i obaveze notara prema nadležnoj notarskoj komori utvrđuju se ovim zakonom i statutom i propisima nadležne notarske komore.

Član 96
Disciplinski postupak

- (1) Postupak za utvrđivanje disciplinske odgovornosti notara pokreće Pravosudna komisija.
- (2) Za provođenje disciplinskog postupka nadležna je nadležna notarska komora.
- (3) U svrhu sprovođenja disciplinskog postupka formiraju se disciplinska vijeća prvog i drugog stepena. Sastav i način izbora prvostepenog i drugostepenog disciplinskog vijeća, kao i njihov metod rada propisuje nadležna notarska komora.

- (4) Postupak disciplinske odgovornosti vodi se po pravilima koja utvrdi nadležna notarska komora.

Član 101

Nagrada za rad i naknada troškova

- (1) Notari imaju pravo na nagradu za svoj rad i naknadu troškova u vezi sa obavljenim radom, u skladu sa tarifom o naknadama i nagradama.
- (2) Tarifu o nagradama i naknadama notara utvrđuje Pravosudna komisija, na prijedlog nadležne notarske komore.

Član 104

Nadzor nad sprovođenjem ovog zakona

- (1) Nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i radom notara u vršenju službe vrši Pravosudna komisija.
- (2) Notar je dužan omogućiti vršenje nadzora i staviti na raspolaganje sve spise, izvornike, dokumentaciju i prostor koji se odnosi na poslove notara u vršenju službe notara predviđene ovim zakonom i postupiti po rješenju organa koji vrši nadzor.

Zakon o stečaju

(„Službeni glasnik Brčko distrikta BiH” broj 16/19 i 29/20)

Član 71

(Stečajni upravnik)

...

- (3) Polaganje stručnog ispita za stečajnog upravnika vrši se pred nadležnim entitetskim organima.

...

Zakon o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine

Član 11

(Učesnici u postupku)

Učesnici u postupku ocjene usklađenosti pravnih akata su:

- a) Skupština, Vlada, gradonačelnik, zamjenik gradonačelnika, predsjednik Skupštine, zamjenik predsjednika Skupštine i pravobranilac Distrikta (ovlašteni predlagачi);

...

Član 52

(Pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti propisa)

- (1) U slučaju da gradonačelnik, predsjednik Skupštine Distrikta ili jedan od njihovih zamjenika smatraju da pravni akt nije u skladu sa statusom i ovlaštenjima Distrikta kako su konačno propisani odlukama arbitražnog Tribunala za spor u vezi s međuentitetskom linijom razgraničenja u oblasti Brčkog, dužni su pokrenuti postupak ocjene usklađenosti po odredbama ovog zakona.

- (2) Ako sporni akt Distrikta iz stava 1 ovog člana proizlazi ili je na bilo koji način rezultat entitetskih propisa ili propisa na nivou Bosne i Hercegovine koji nisu u skladu sa statusom i ovlaštenjima Distrikta, zvaničnici iz stava 1 ovog člana dužni su da zahtijevaju od Apelacionog suda Distrikta da bez odlaganja pokrene postupak pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine u skladu s članom VI.3.c Ustava Bosne i Hercegovine.
- (3) Postupak iz stava 2 ovog člana može pokrenuti i Apelacioni sud Distrikta po službenoj dužnosti.
- (4) Ukoliko je pokrenut postupak u skladu sa stavom 2 ili stavom 3 ovog člana, Apelacioni sud Distrikta će tražiti od Ustavnog suda Bosne i Hercegovine da donese privremenu mjeru za obustavljanje primjene spornog zakona dok Ustavni sud Bosne i Hercegovine ne donese konačnu odluku, ukoliko je to neophodno da se zaštite status i ovlaštenja Distrikta.

OCJENA PROCESNIH PRIGOVORA

Prije ispitivanja osnovanosti navoda prijedloga, Sud će dati ocjenu procesnih prigovora kojima je grupa advokata osporila aktivnu legitimaciju predlagača za podnošenje predmetnog prijedloga za ocjenu usklađenosti pravnih akata. Naime, u odredbi člana 11. stav 1. tačka a) Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata, predsjednik Skupštine je naveden kao jedan od ovlaštenih predlagača, odnosno tom zakonskom odredbom ovlašten je da, kao predstavnik zakonodavne vlasti, podnese prijedlog za ocjenu usklađenosti pravnih akata, bez ispunjavanja dodatnih uslova i bez obzira da li je učestvovao u donošenju zakona čiju ocjenu statutarnosti predlaže. Imajući u vidu navedeno, kao i to da je Zakon o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata, u ovoj oblasti poseban zakon (*lex specialis*), Sud nije prihvatio prigovor grupe advokata da je predmetni prijedlog podnijela neovlaštena osoba. Isti razlozi važe i za ovlaštenje predsjednika Skupštine da ovom sudu podnese zahtjev za pokretanje postupka pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine, u skladu s članom VI.3.c) Ustava Bosne i Hercegovine, budući da je na to ovlašten članom 52. stav 1. i stav 2. navedenog Zakona. Takođe, Sud nije prihvatio ni prigovor grupe advokata da je predmetni prijedlog nepotpun i da se po istom ne može postupati, budući da sadrži sve elemente propisane članom 31. stav 1. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata.

MERITUM

S obzirom da nije prihvatio navedene procesne prigovore grupe advokata, Sud je u nastavku postupka meritorno ispitao navode prijedloga, te imajući u vidu mišljenja drugih učesnika u postupku i naprijed citirane odredbe relevantnih propisa, nije našao neusklađenost odredaba osporavanog Zakona, sa članom 1. stavovi 3. i 6., članom 8. stav 1. tačka j) i članom 71. stav 2. tačka f) Statuta, iz razloga koji slijede.

Naime, prema članu 8. stav 1. tačka j) Statuta, jedna od nadležnosti javnih organa vlasti Distrikta jeste i pravosuđe i pravne usluge, u koje svakako spada i advokatska djelatnost, kao nezavisna profesionalna djelatnost pružanja pravne pomoći fizičkim i pravnim licima. Izvedeći ovlaštenje iz navedene statutarne odredbe, Skupština je usvojila predmetni Zakon o advokatskoj djelatnosti u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine, s ciljem regulisanja pitanja koja se odnose na obavljanje advokatske djelatnosti u Distriktu. Međutim, prema odredbama navedenog zakona, koji ima osam članova, očigledno je da istim advokatska djelatnost nije uređena na

cjelovit način, budući da je članom 5. osporavanog Zakona propisano da advokati sa područja Distrikta biraju u koju će se od dvije entitetske komore učlaniti, te da se prava, obaveze i odgovornost advokata utvrđuju osporavanim Zakonom i „propisima koji uređuju advokatsku djelatnost i rad advokatskih komora u Bosni i Hercegovini“. Dakle, osporavani Zakon status advokata ne uređuje na sveobuhvatan način, nego u tom pogledu upućuje na entitetske propise, a upravo takvo normiranje predlagač smatra nestatutarnim i isto je predmet ovog postupka ocjene usklađenosti pravnih akata.

Vežano za prethodno navedeno, Sud ukazuje na specifičan ustavnopravni položaj Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, koji prema Amandmanu I na Ustav Bosne i Hercegovine i Statutu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, ima status jedinstvene administrativne jedinice lokalne samouprave, koja je pod suverenitetom Bosne i Hercegovine, ali koja je i u zajedničkoj svojini (kondominij) oba entiteta. U tom smislu, tačni su navodi ovlaštenog predlagača da je Konačnom odlukom Arbitražnog tribunala od 05.03.1999. godine predviđen prenos svih ovlaštenja vezano za upravljanje sa entiteta na Distrikt. Međutim, i nakon toga, Distrikt ostaje u nužnoj povezanosti sa entitetima, s obzirom da Konačnom odlukom Arbitražnog tribunala nije uveden trenutni i potpuni pravni diskontinuitet između entiteta i Distrikta, jer je u poglavlju II („Rezime zaključaka“), tačka 11. te Odluke izričito propisano da će se postojeće zakonodavstvo entiteta nastaviti primjenjivati na teritoriji Distrikta sve dok ne bude modifikovano odlukom Supervizora ili Skupštine Distrikta. Dakle, prilikom donošenja Konačne Arbitražne odluke uzeto je u obzir da će biti potreban izvjestan vremenski period da Distrikt donese propise neophodne za funkcionisanje i da kroz Statutom propisane institucije počne, u punom kapacitetu, izvršavati sve ovlasti koje su mu entiteti prenijeli. Zbog toga je Konačnom odlukom uvedeno prelazno rješenje da se u tom periodu, odnosno do usvajanja propisa Distrikta, primjenjuju entitetski propisi.

Istu potrebu prepoznao je i Supervizor kada je u tačkama 2. i 7. svog Naloga od 04.08.2006. godine, naveo određene oblasti u kojima će na području Distrikta i dalje važiti relevantni entitetski propisi koji su bili na snazi na dan izdavanja tog Naloga, te su u Aneksu Naloga pobrojani zakoni entiteta koji će biti preuzeti kao zakoni Distrikta, a za koje je takođe određeno da će ostati na snazi sve dok ne budu izmijenjeni ili ukinuti od strane Skupštine Distrikta.

Dakle, iako je osnovni koncept Konačne odluke Arbitražnog tribunala da se „stvori jedinstvena, unitarna, multietnička demokratska vlada koja će širom područja prijeratne opštine Brčko imati sve one nadležnosti koje su ranije imala oba entiteta“, ipak je zadržan pravni kontinuitet sa entitetskim propisima, ali u vidu prelaznog rješenja, s obzirom da će isti na području Distrikta u pojedinim oblastima važiti samo dok ne budu izmijenjeni ili ukinuti od strane Skupštine Distrikta, odnosno sve do usvajanja zakona Distrikta.

Slijedeći takvu normativnu tehniku, na identičan način je osporavanim Zakonom uređen i status advokata sa područja Distrikta, a osnovni razlog za to je što u Distriktu nije osnovana advokatska komora, čiji članovi bi bili svi advokati sa područja Distrikta. U takvoj situaciji advokati sa područja Distrikta mogu se učlaniti u neku od entitetskih advokatskih komora, kako je sada izričito i propisano, osporavanim članom 5. stav 1. i stav 2. Zakona o advokatskoj djelatnosti Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Kao posljedica toga, s obzirom da Skupština Distrikta

još nije usvojila propise kojima bi regulisala advokatsku djelatnost i rad advokatske komore, osporavanim Zakonom je određeno da se ta pitanja uređuju relevantnim entitetskim propisima. Međutim, takvo rješenje nije trajnog karaktera nego je jednako, kao i kod Konačne odluke Arbitražnog tribunala i pomenutog Naloga Supervizora, predviđeno prelazno rješenje, odnosno članom 5. stav 1. osporavanog Zakona je izričito propisano da će navedeno pravno stanje trajati sve „do donošenja Zakona o advokaturi Brčko distrikta BiH i osnivanja advokatske komore Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, a čije se osnivanje i donošenje predviđa u roku od tri godine“.

Dakle, osporavani Zakon privremeno uređuje predmetna pitanja i odnose koji postoje u vrijeme njegovog donošenja, zbog čega je po svojoj prirodi temporalni (vremenski) zakon u širem smislu, jer se iz njegovog sadržaja i svrhe može utvrditi da se njime uređuju vremenski ograničeni odnosi, odnosno s ciljem popunjavanja pravne praznine do donošenja zakona u ovoj oblasti od strane Skupštine Distrikta. Nesumnjivo je da pravne usluge jesu jedna od Statutom propisanih nadležnosti javnih organa vlasti Distrikta, ali isto kao i u oblastima obuhvaćenim Konačnom Arbitražnom odlukom i Nalogom Supervizora, neophodan je izvjestan vremenski period kako bi nadležni organi Distrikta formirali institucije i usvojili propise, te na taj način stvorili uslove da i ovlaštenja u ovoj oblasti izvršavaju u punom kapacitetu, potpuno nezavisno od entiteta.

S tim u vezi, Sud podsjeća da je prema Statutu, Skupština Distrikta zakonodavno tijelo koje određuje opštu politiku Distrikta i jedna od njenih osnovnih nadležnosti jeste usvajanje zakona Distrikta, odnosno zakonodavac ima statutarno ovlaštenje da donosi zakonska rješenja radi pravnog normiranja postojećih društvenih odnosa. U tom domenu zakonodavac uživa izvjesno polje slobodne procjene, pa Sud u postupku ocjene usklađenosti pravnih akata ne može ocjenjivati cjelishodnost i racionalnost zakonskih rješenja, odnosno u ovom slučaju odredaba osporavanog Zakona, jer su to pitanja iz oblasti zakonodavne politike koju kreira zakonodavac prilikom donošenja zakona. Po stavu Suda, predmetno zakonsko rješenje statusa advokata sa područja Distrikta u konkretnom slučaju, opravdano je primjenom navedenog principa slobodne procjene koju zakonodavac uživa u kreiranju zakonodavne politike, kao i potrebom da se reguliše advokatska djelatnost u prelaznom periodu, odnosno do donošenja Zakona o advokaturi Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i osnivanja advokatske komore Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (čije se donošenje, odnosno osnivanje predviđa u roku od tri godine od stupanja na snagu osporavanog Zakona).

U konačnom, Sud želi ukazati da je na identičan način, odnosno upućivanjem na primjenu entitetskih propisa, uređen i status notara u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine, s obzirom da u Distriktu nije formirana notarska komora. Naime, članom 41. Zakona o notarima Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (čiju usklađenost sa Statutom ovlaštenih predlagač ne dovodi u pitanje) takođe je propisano da svi notari sa teritorije Distrikta moraju biti članovi ili Notarske komore Federacije Bosne i Hercegovine ili Notarske komore Republike Srpske, te da se prava i obaveze notara prema nadležnoj notarskoj komori utvrđuju tim zakonom i „statutom i propisima nadležne notarske komore“. Jedina razlika u odnosu na advokate jeste ta što u oblasti notarijata Pravosudna komisija ima veća ovlaštenja, odnosno ista imenuje i razrješava notare, određuje njihov broj i nadzire njihov rad itd., što je i opravdano,

imajući u vidu da je notarijat javna služba, a advokatura nezavisna profesionalna djelatnost.

Još jedan primjer povezanosti Distrikta sa pravnim sistemima entiteta predviđen je i Zakonom o stečaju Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, kojim su, između ostalog, propisani uslovi za imenovanje stečajnog upravnika. Naime, da bi određeno lice bilo imenovano za stečajnog upravnika mora, pored ostalih zakonom propisanih uslova, imati i položen stručni ispit za stečajnog upravnika, a članom 71. stav 3. navedenog zakona izričito je propisano da se polaganje stručnog ispita za stečajnog upravnika vrši pred nadležnim entitetskim organima.

Imajući u vidu sve naprijed navedeno, Sud nije našao neusklađenost članova 5., 6. i 7. Zakona o advokatskoj djelatnosti u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine, sa članom 1. stavovi 3. i 6., članom 8. stav 1. tačka j) i članom 71. stav 2. tačka f) Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

S obzirom da je povodom prijedloga donio konačnu odluku, Sud je u skladu sa odredbom člana 36. stav 3. navedenog Zakona, odbacio zahtjev ovlaštenog predlagača za obustavu izvršenja osporavanog člana 5. Zakona o advokatskoj djelatnosti u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine.

Saglasno izloženom, na osnovu člana 25. i 36. stav 3. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, odlučeno je kao u izreci ovog rješenja.

BOSNA I HERCEGOVINA
APELACIONI SUD BRČKO DISTRIKTA
BOSNE I HERCEGOVINE
Broj: 97 o U 002269 20 Ous 2
Brčko, 17.03.2021. godine

PREDSJEDNIK VIJEĆA

Dragana Tešić

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