

Bosna i Hercegovina
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE
USTAVNI SUD
FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Broj: U-44/23
Sarajevo, 11.10.2023. godine

OPŠTINSKO VIJEĆE
OPŠTINE CENTAR SARAJEVO
n/r predsjedavajućeg

PREDMET: Mišljenje, dostavlja se

U prilogu Vam dostavljamo Mišljenje Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj: U-44/23 od 10.10.2022. godine.

S poštovanjem,



Predsjednica
Ustavnog suda Federacije
Bosne i Hercegovine


Aleksandra Martinović

Bosna i Hercegovina
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE
USTAVNI SUD
FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Broj: U-44/23
Sarajevo, 10.10.2023. godine

Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine odlučujući po zahtjevu zamjenika Premijera Federacije Bosne i Hercegovine Vojina Mijatovića za davanje Mišljenja u vezi sa Odlukom o pokretanju opoziva načelnika Opštine Centar Sarajevo, Odlukom o formiranju Komisije za provođenje postupka opoziva načelnika Opštine Centar Sarajevo i Uputstvom za provođenje postupka opoziva načelnika Opštine Centar Sarajevo, u smislu člana IV.B.3.7.d. (III) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, na sjednici Suda bez javne rasprave održanoj dana 10.10.2023. godine, utvrdio je sljedeće:

MIŠLJENJE

1. Predmet zahtjeva i podnosilac zahtjeva

Zamjenik Premijera Federacije Bosne i Hercegovine Vojin Mijatović (u daljem tekstu: podnosilac zahtjeva), podnio je dana 1.9.2023. godine Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ustavni sud Federacije) zahtjev za davanje Mišljenja (u daljem tekstu: Zahtjev), vezano za Odluku o pokretanju opoziva načelnika Opštine Centar Sarajevo ("Službene novine Kantona Sarajevo", br.: 35/23 i 39/23, u daljem tekstu: Odluka o opozivu načelnika), Odluku o formiranju Komisije za provođenje postupka opoziva načelnika Opštine Centar Sarajevo ("Službene novine Kantona Sarajevo", broj: 35/23 i 39/23, u daljem tekstu: Odluka o formiranju komisije) i Uputstvom za provođenje postupka opoziva načelnika Opštine Centar Sarajevo ("Službene novine Kantona Sarajevo", br.: 35/23, u daljem tekstu: Uputstvo). Zahtjevom se traži od Ustavnog suda Federacije mišljenje i stav da li su odluke donesene u skladu sa Poslovníkom Opštinskog vijeća Centar Sarajevo - prečišćeni tekst ("Službene novine Kantona Sarajevo", br.: 23/04, 11/13, 13/17, 24/19, 38/19 i 29/20, u daljem tekstu: Poslovník).

U smislu člana IV.B.3.7.d. (III) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, zamjenici Premijera Federacije Bosne i Hercegovine su nadležni za podnošenje zahtjeva za traženje mišljenja Ustavnog suda Federacije.

2. Bitni navodi zahtjeva

Zahtjevom je zatraženo prioritarno rješavanje "s obzirom da bi provođenje eventualno nelegitimno donesenih odluka imalo nesagledive štetne posljedice po javni interes, javna sredstva i ugrožavanje temeljnih principa pravne države i vladavine prava".

U Zahtjevu se navodi da je u postupku donošenja Odluke o opozivu načelnika, Odluke o formiranju komisije i Uputstva izvršeno grubo kršenje procedura postupanja po podnesenim inicijativama na način kako je to propisano Poslovníkom. Pozivajući se na utvrđenu praksu ovog suda vezano za odnos poslovníka organa vlasti u odnosu na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, u zahtjevu se navodi da je kršenjem dalje navedenih poslovníčkih odredbi Opštinsko vijeće Centar prekršilo i Ustav Federacije Bosne i Hercegovine.

Naime, inicijativa za pokretanje postupka opoziva opštinskog načelnika nije dostavljena na razmatranje opštinskom načelniku kako je to propisano članom 93. Poslovnika, niti je uvrštavanje navedene inicijative u dnevni red 31. sjednice Opštinskog vijeća bez obrazloženja razloga o hitnosti prijedloga u skladu sa članom 70. Poslovnika. Smatra da se Opštinsko vijeće prije odlučivanja o aktima moralo prethodno izjasniti o opravdanosti razloga za hitan postupak donošenja odluka kako je to propisano članom 109. Poslovnika. Navodi da je odredbama člana 6. Zakona o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika opština u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj: 19/08, u daljem tekstu: Zakon), propisana obaveza da se navedena inicijativa uvrsti u dnevni rad naredne sjednice Opštinskog vijeća, što, po navodima podnosioca zahtjeva, takva inicijativa nema karakter hitnosti. Smatra da "opštinski vijećnici" ne mogu biti ovlašteni predlagači za donošenje odluka po hitnom postupku kako je to propisano članom 109. stav 2. Poslovnika.

U suštini zahtjevom se traži da ovaj sud da mišljenje po taksativno navedenim pitanjima koja se odnose na, po stavu podnosioca zahtjeva, kršenje procedura donošenje akata iz nadležnosti Opštinskog vijeća Opštine Centar.

3. Odgovor na zahtjev

U smislu člana 16. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br.: 6/95 i 37/03) radi odlučivanja po predmetnom zahtjevu u postupku pripreme za njegovo rješavanje, aktom Ustavnog suda Federacije broj: U-44/23 od 7.9.2023. godine, zatraženo je od Opštinskog vijeća Centar Sarajevo da u roku od 10 dana od dana prijema akta, dostavi izjašnjenje povodom traženog mišljenja.

Opštinsko vijeće Centar Sarajevo je dana 20.9.2023. godine, Ustavnom sudu Federacije dostavilo odgovor na zahtjev podneskom broj: 01-04-223/23 od 19.9.2023. godine. U veoma opširnom odgovoru koji većim dijelom ne pokreće relevantna pitanja (legitimitet zamjenika Premijera Federacije Bosne i Hercegovine da se zatraži mišljenje ovog suda o pitanjima koja se tiču opštinskih vlasti, nerelevantnost presuda Ustavnog suda Federacije na koje se podnosilac zahtjeva pozvao, te razloga i opravdanosti za pokretanje postupka opoziva), u suštini se poziva na činjenicu da se ovaj materijal, misleći na odluke koje su predmetom mišljenja, u proceduralnom aspektu donesene po osnovu Zakona i da se ovo pitanje ne može u proceduralnom aspektu posmatrati kroz odredbe Poslovnika. Dakle, po navodima iz odgovora na zahtjev predmetni akti su doneseni uz direktnu primjenu postupka propisanog Zakonom uz elaboriranje da je načelnik upotrijebio sva raspoloživa sredstva da odloži primjenu odluka, uključujući i preispitivanje pred Opštinskim vijećem Opštine Centar i Federalnim ministarstvom pravde.

Ustavni sud Federacije je dana 10.10.2023. godine zaprimio podnesak broj: 01-04-223/23-1 od 6.10.2023. godine koji su dostavili dopredsjedavajuća i dopredsjedavajući Opštinskog vijeća Centar Sarajevo u kom su osporili da navedeni odgovor odražava stav Opštinskog vijeća Centar Sarajevo, jer isto nije bilo poznato sa zahtjevom za njegovo dostavljanje i nije bio predmetom razmatranja pred Opštinskim vijećem Centar Sarajevo.

4. Relevantno pravo

A. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine

Član IV.B.3.7.d.(III)

Osim ako ovim ustavom nije drugačije utvrđeno:

d) Zamjenici Premijera su nadležni za:

(III) odlučivanje da li će se zatražiti mišljenje Ustavnog suda;

Član VI.5. st. 1. i 2.

- (1) Opštinsko vijeće stvara uslove za izbor opštinskog načelnika i donosi svoj poslovnik koji mora biti u skladu sa federalnim i kantonalnim zakonodavstvom.
- (2) Opštinsko vijeće zasjeda javno, osim u izuzetnim okolnostima predviđenim u svom poslovniku i vodi zapisnike o donesenim odlukama.

B. Zakon o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika opština u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj: 19/08)

Član 6.

(opoziv načelnika)

Inicijativa s obrazloženjem za pokretanje postupka opoziva načelnika može biti pokrenuta od opštinskog vijeća putem 1/3 vijećnika opštinskog vijeća, ili 10% registrovanih birača na području opštine.

Opštinsko vijeće dužno je sve inicijative za pokretanje opoziva načelnika iz stava 1. ovog člana staviti na dnevni red naredne sjednice opštinskog vijeća.

Odluka o pokretanju opoziva načelnika donosi se većinom glasova od ukupnog broja vijećnika u opštinskom vijeću. U slučaju prihvatanja inicijative opštinsko vijeće dužno je donijeti odluku o pokretanju postupka opoziva načelnika u roku od 30 dana.

Ako opštinsko vijeće donese odluku o prihvatanju inicijative opoziva načelnika, provodi se postupak u kojem građani odlučuju direktnim tajnim glasanjem. Mandat načelnika prestaje ukoliko natpolovična većina građana koji su glasali donese odluku o opozivu načelnika.

Odluka građana je obavezujuća za opštinsko vijeće i načelnika.

Član 10.

(obaveza usklađivanja statuta)

Opštinska vijeća dužna su uskladiti statute opština sa odredbama ovog zakona u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona, a najkasnije do dana primjene ovog zakona.

Ukoliko opštinska vijeća ne ispune obavezu iz prethodnog stava direktno će se primjenjivati ovaj zakon.

C. Statut Opštine Centar Sarajevo (prečišćeni tekst)

("Službene novine Kantona Sarajevo", broj: 23/04)

Član 10. stav 1. alineje 2. i 8.

Opštinsko vijeće:

- priprema i donosi Statut Opštine i poslovnik o radu Opštinskog vijeća (u daljem tekstu: Poslovnik), donosi odluke, druge propise i opšte akte i daje njihovo tumačenje;
- raspisuje referendum;

Član 53.

Građani na teritoriji Opštine, mogu neposredno da učestvuju u odlučivanju o lokalnim poslovima iz samoupravnog djelokruga Opštine: referendumom, mjesnim zborom građana, građanskom inicijativom, drugim oblicima.

Član 54.

Opštinsko vijeće raspisuje referendum radi učestvovanja o promjeni granica Opštine, a može donijeti odluku o raspisivanju referenduma o određenim pitanjima iz svoje nadležnosti, kao i inicijativama za donošenje izmjene i dopune zakona i prostornih planova.

Pravo na odlučivanje na referendumu imaju građani koji imaju prebivalište na području Opštine i koji su upisani u birački spisak.

Postupak održavanja referenduma propisuje Opštinsko vijeće odlukom o raspisivanju referenduma u skladu sa zakonom.

Član 55.

Prijedlog za raspisivanje referenduma mogu podnijeti:

- jedna trećina vijećnika Opštinskog vijeća;
- opštinski načelnik;
- jedna petina mjesnih zajednica, o čemu odluku donose savjeti mjesnih zajednica.

7. Činjenično stanje i stav Ustavnog suda Federacije

Ustavni sud Federacije je ovom predmetu na sjednici od 20.9.2023. godine utvrdio svojstvo hitnosti za rješavanje, imajući u vidu činjenicu raspisivanja referenduma o opozivu načelnika Opštine Centar Sarajevo, koji je zakazan za 22.10.2023. godine, a što je utvrđeno iz Odluke o izmjeni Odluke o pokretanju opoziva načelnika Opštine Centar Sarajevo, objavljene u "Službenim novinama Kantona Sarajevo", broj: 39/23.

Ustavni sud Federacije je utvrdio sljedeće Mišljenje:

Kako je već navedeno, podnosilac zahtjeva osporava predmetna akta sa stanovišta donošenja, odnosno procedura za donošenje akata pred Opštinskim vijećem kako su propisani u poglavlju III Poslovnika. Ustavni sud Federacije primjećuje da su članom 87. stav 1. i članom 88. Poslovnika propisane vrste akata koje donosi Opštinsko vijeće, te da ih donosi, između ostalog, i kao propise za izvršavanje zakona. Pitanje neposrednog učestvovanja i odlučivanja putem referenduma nije ni na koji način regulisano Poslovníkom, niti se može tretirati u naprijed navedenom poglavlju III Poslovnika kao donošenje odluka iz nadležnosti Opštinskog vijeća za koje je Poslovníkom propisana procedura.

Ovo pitanje je pomenuto u čl. 53. do 55. Statuta Opštine Centar Sarajevo, pri čemu proizilazi da postupak održavanja referenduma propisuje Opštinsko vijeće posebnom odlukom u skladu sa zakonom, te jedna trećina vijećnika može podnijeti prijedlog za raspisivanje referenduma.

Ustavni sud Federacije je mišljenja da je u konkretnom slučaju procedura vezana za pitanja izbora, prestanka mandata, opoziva i zamjene načelnika opština u Federaciji Bosne i Hercegovine u cijelosti regulisana relevantnim Zakonom.

Stoga je stav Ustavnog suda Federacije da se odredbe Poslovnika vezano za preispitivanje hitnosti postupka, dostavljanja prijedloga načelniku opštine, obrazlaganja hitnosti i druga pitanja koja su postavljena u zahtjevu nerelevantna i neprimjenjiva. Procedure i postupak za opoziv načelnika opština u cijelosti su propisani Zakonom. Stoga se podnosilac zahtjeva i ne može pozivati na kršenja poslovníčkih odredbi u kontekstu donošenja akata za čiju proceduru traži mišljenje ovog suda, jer se za konkretnu pravnu situaciju primjenjuju posebne zakonske odredbe.

Pitanje svrsishodnosti i razloga za pokretanje postupka opoziva načelnika Opštine Centar Sarajevo je u cijelosti u sferi odgovornosti tijela koje ga je i pokrenulo, te u tom pravcu se ovaj sud nije i ne može izjašnjavati.

Mišljenje objaviti u "Službenim novinama Federacije BiH" i "Službenim novinama Kantona Sarajevo".

Ovo mišljenje Ustavni sud Federacije utvrdio je jednoglasno u sastavu: Aleksandra Martinović, predsjednica Suda, Vesna Budimir, Mirjana Čučković, Mirko Milićević, dr.sc. Kata Senjak, Ajša Softić i mr.sc. Alen Taletović, sudije Suda.



Predsjednica
Ustavnog suda Federacije
Bosne i Hercegovine


Aleksandra Martinović