

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

Broj: U-65/14
Sarajevo, 26.03.2015. godine

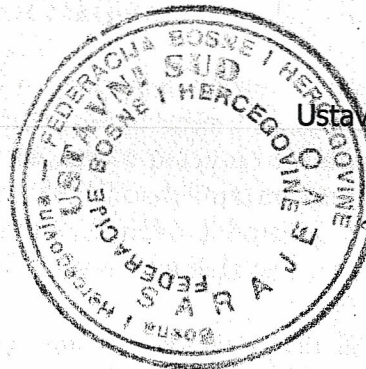
OPĆINA USORA			
Primljeno 30.03.2015			
Org. jed.	Broj	Prilog	Vrijednost
02	38	09	15-

NAČELNIK OPĆINE USORA

PREDMET: Dostava Presude broj: U-65/14 od 24.02.2015. godine

U prilogu dostavljamo Vam primjerak Presude Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj: U-65/14 od 24.02.2015. godine.

S poštovanjem,



Predsjednica
Ustavnog suda Federacije BiH
dr. sc. Kata Senjak

Kata Senjak

Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine, odlučujući o zahtjevu načelnika Općine Usora za zaštitu prava na lokalnu samoupravu u svezi Zakona o osnovnoj školi i Zakona o srednjoj školi, na temelju članka IV.C.10.(3) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine u svezi s Amandmanom XCVI na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, nakon sjednice Suda bez javne rasprave, održane 24.02.2015. godine, donio je

P R E S U D U

Utvrđuje se da je Zeničko-dobojski kanton povrijedio prava Općine Usora na lokalnu samoupravu, jer nije prenio ovlaštenja u svezi sa osnovnim i srednjim obrazovanjem na ovu općinu.

Zeničko-dobojski kanton je dužan da u roku od tri mjeseca od dana objavljivanja ove presude prenese ovlasti u svezi sa osnovnim i srednjim obrazovanjem na Općinu Usora.

Presudu objaviti u „Službenim novinama Federacije BiH“ i „Službenim novinama Zeničko-dobojskog kantona“.

O b r a z l o ž e n j e

1. Podnositelj zahtjeva i predmet zahtjeva

Načelnik Općine Usora (u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva) podnio je dana 25.08.2014. godine Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud Federacije) zahtjev za zaštitu prava na lokalnu samoupravu, u svezi Zakona o osnovnoj školi („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“, broj: 5/04 i 20/07) i Zakona o srednjoj školi („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“, broj: 5/04 i 20/07), (u daljnjem tekstu: osporeni Zakoni), u svezi nadležnosti općinske i kantonalne vlasti u oblasti obrazovanja.

Prema članku IV.C.10.(3), odnosno Amandmanu XCVI na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine podnositelj zahtjeva, ovlašten je za pokretanje postupka za zaštitu prava na lokalnu samoupravu pred Ustavnim sudom Federacije.

2. Stranke u postupku

Sukladno sa člankom 39. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj: 6/95 i 37/03) stranke u postupku u ovom ustavnosudskom predmetu su: načelnik Općine Usora i Skupština Zeničko-dobojskog kantona (u daljnjem tekstu: Skupština Ze-do kantona), kao donositelj osporenih zakona.

3. Bitni navodi podnositelja zahtjeva

Podnositelj zahtjeva navodi, da je Općinsko vijeće Usora (u daljnjem tekstu: OV Usora) na sjednici održanoj dana 06.09.2013. godine, donijelo Odluku o pokretanju postupka prijenosa nadležnosti iz oblasti obrazovanja sa Zeničko-dobojskog kantona na Općinu Usora, broj: 05-352/13, 10.09.2013. godine. Na temelju ove Odluke, dana 17.09.2013. godine pokrenuta je Inicijativa za donošenje Zakona o prijenosu nadležnosti Zeničko-dobojskog kantona iz oblasti obrazovanja na Općinu Usora, broj: 05-94/13, od 20.09.2013. godine i ova Inicijativa, dostavljena je Skupštini Ze-do kantona.

Dalje se navode razlozi za donošenje Inicijative, koji su sadržani u članku 69. Ustava Zeničko-dobojskog kantona, kojim je propisano, da općina čije većinsko stanovništvo po nacionalnoj strukturi nije stanovništvo koje čini nacionalnu većinu u kantonu kao cjelini mjerodavne su za obrazovanje, kulturu, turizam, lokalno poslovanje, dobrotvorne aktivnosti, radio i televiziju. Također, razlozi za donošenje Zakona o prijenosu nadležnosti u oblasti obrazovanja, nalaze se i u obrazloženju Presude Ustavnog suda Federacije, broj: U-8/08 od 04.12. 2008. godine, („Službene novine Federacije BiH“, broj: 3/09, kojom je utvrđeno da je Zeničko-dobojski kanton povrijedio pravo na lokalnu samoupravu Općini Žepče, jer nije prenio ovlasti u svezi obrazovanja na općinu, te se ovaj kanton obvezuje da u roku od tri mjeseca od dana donošenja presude ovog suda, prenese navedene ovlasti na općinu Žepče).

Podnositelj zahtjeva ističe, da je Vlada Zeničko-dobojskog kantona nakon provedene procedure i razmatranja Inicijative podnosioca zahtjeva o prijenosu nadležnosti na ovu jedinicu lokalne samouprave, na sjednici održanoj dana 17.12.2013. godine, aktom broj: 01/02-02-26586-1/13, od 18.12.2013. godine, izvijestila podnosioca Inicijative, u konkretnom slučaju, podnosioca zahtjeva, da Inicijativa nije obrazložena iz razloga nedostajućih podataka o nacionalnoj strukturi stanovništva na području ove općine, te nije dobila potrebnu većinu glasova.

Podnositelj zahtjeva, dana 28.02.2013. godine, dostavio je Inicijativu u obliku zaključka drugoj strani da donese Zakon o prijenosu nadležnosti sa Skupštine ovog kantona na općinu u oblasti obrazovanja. U prilogu Inicijative, dostavlja i Informacija o etničkoj strukturi stanovništva na ovom području, koja je pribavljena od Federalnog zavoda za statistiku, iz koje je evidentno, da aktom broj: 04-32 9b 108/14, od 26.03.2014. godine, većinsku strukturu stanovništva u ovoj općini procentualno izraženu u iznosu od 90,2 % čine Hrvati, kojom se traži od Vlade i Skupštine Zeničko-dobojskog kantona, donošenje Zakona o prenošenju nadležnosti u oblasti obrazovanja, s kantona na jedinicu lokalne samouprave, konkretno Općinu Usora. Vezano za ovaj kanton, strukturu stanovništva procentualno čine 58,5% Muslimani /Bošnjaci/, 18,4% Hrvati i 14,8% Srbi, te se na temelju ovih podataka navodi da su ispunjeni uvjeti za donošenje zakona o prijenosu nadležnosti s kantonalne na općinsku vlast. Pored zvaničnih podataka o nacionalnoj strukturi stanovništva dostavljeno i Izvješće o financiranju škola na području ove općine, kojim podnositelj zahtjeva ukazuje na ekonomska opravdanost donošenja zakona o prijenosu nadležnosti s jedne razine na drugu.

Prema podnosiocu zahtjeva, osporeni Zakoni kroz svoje odredbe reguliraju nadležnost kantonalnih institucija vlasti u oblasti osnovnog i srednjeg obrazovanja, od planiranja djelatnosti obrazovanja, osnivanja škola, izbora nastavnog plana, izbora pedagoških standarda, opreme i nastavnih sredstava, kao i drugih pitanja koja su osporenim Zakonima u nadležnosti osnivaoca.

Dalje se ističe, da donositelj osporenih Zakona dana 04.12.2007. godine, donosi izmjene i dopune osporenih Zakona, na temelju čega osnažuje nadležnost obrazovanja na kantonalnoj razini.

Podnositelj zahtjeva ističe ustavne odredbe, kojima se regulira ostvarivanje lokalne samouprave u općini, te prava zagarantirana odredbama članka 3. točka 1. Europske povelje o lokalnoj samoupravi, za koje smatra da su povrijeđena u odnosu na ostvarivanje prava iz oblasti obrazovanja u ovoj lokalnoj jedinici. Stoga, na temelju navedenog, predlaže da Ustavni sud Federacije utvrdi povredu prava na lokalnu samoupravu u donosu na Općinu Usora od strane Zeničko-dobojskog kantona, koji je donositelj osporenih Zakona, te da ovaj sud utvrdi rok od tri mjeseca za donošenje Zakona o prijenosu nadležnosti u oblasti obrazovanja na Općinu Usora, do kada se osporeni zakoni mogu primjenjivati.

4. Bitni navodi odgovora na zahtjev

Ustavni sud Federacije je dana 23.10.2014. godine dostavio Skupštini Ze-do kantona zahtjev podnositelja, na odgovor.

Dana 04.11.2014. godine, Ustavnom sudu Federacije, dostavljen je odgovor na zahtjev podnositelja. Predsjedatelj Skupštine Ze-do kantona, obrazlaže da je odredbom članka 172. Poslovnika Skupštine Zeničko-dobojskog kantona – novi prečišćeni tekst („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona, broj: 7/12) propisano je između ostalog, da obavještenje koje Ustavni sud Federacije dostavi Skupštini ovog kantona, dostavlja se od strane predsjedatelja Skupštine, Zakonodavno-pravnom povjerenstvu i tajniku Skupštine. Imajuću u vidu navedeno, odgovor s dokazima dostavljen je putem Zakonodavno-pravnog povjerenstva Skupštine Ze-do kantona.

U odgovoru se ističe da odredbama osporenih Zakona nije povrijeđeno pravo Općini Usora na lokalnu samoupravu. U obrazloženju se navodi, da prema odredbama članka 18.c) Ustava Zeničko-dobojskog kantona, kanton je nadležan za utvrđivanje obrazovne politike, uključujući donošenje propisa o obrazovanju i osiguranju obrazovanja, a navedena odredba sukladna je odredbama članka III.4.b) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, kojom se utvrđuje nadležnost kantona za obrazovnu politiku i donošenje propisa iz oblasti obrazovanja. Dalje se navodi, da Odlukom o preuzimanju prava i obveza osnivatelja osnovnih škola kao javnih ustanova u državnoj svojini na teritoriji Zeničko-dobojskog kantona („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“, broj: 11/97), kao i Odlukom o preuzimanju prava i obveza osnivatelja od strane Zeničko-dobojskog kantona nad srednjim školama kao javnim ustanovama u državnoj svojini na teritoriji Zeničko-dobojskog kantona („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“, broj: 11/97), te Odlukom o ovlaštenjima Vlade Zeničko-dobojskog kantona u vršenju prava i obveza osnivatelja kao srednjim školama kao javnim ustanovama u državnoj svojini koje je osnovala ili je preuzela prava i obveze osnivatelja Skupština Zeničko-dobojskog kantona („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“, broj: 10/04), koje je sve donijela Skupština Ze-do kantona, Zeničko-dobojski kanton, preuzeo je osnivateljska prava nad osnovnim i srednjim školama kao javnim ustanovama u državnoj svojini, a navedene odluke donesene su sukladno sa zakonskom procedurom, s tim da nijedna općina nije osporavala do sada.

Prema navodima iz odgovora, ističe se da nijedna općina u Ze-do kantonu nije osporavala iste, tako da Općina Usora ne može tražiti prijenos nadležnosti, iz oblasti obrazovanja, dok su spomenute odluke na snazi.

Vežano za odredbe članka 8. stavak 3. alineja 22. Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj: 49/06 i 51/09), propisano je da u vlastite nadležnosti jedinice lokalne samouprave spadaju : osnivanje, upravljanje, financiranje i unapređenje ustanova osnovnog obrazovanja, ali dalje se ističe, da treba imati u vidu, da je Ze-do kanton kao osnivač preuzeo sva ta prava naprijed navedenim odlukama. Imajući u vidu odredbe članka 8. stavak 1. Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, nadležnosti za donošenje propisa u obrazovanju i osiguranje obrazovanja, dodijeljene su kantonalnoj vlasti i osporeni Zakoni u svim bitnim elementima osiguravaju aktivno učešće jedinica lokalne samouprave.

U odgovoru se dalje ističe, da su točni navodi podnositelja, vezano za podnošenje dvije inicijative Općinskog vijeća Usora za donošenje Zakona o prijenosu nadležnosti s ovog kantona na općinu, tako da povodom prve Inicijative, ista nije dobila podršku u Skupštini Kantona, mada je provedena po proceduri, a vezano za drugi Inicijativu, poslije pribavljenog mišljenja Zakonodavno-pravnog povjerenstva i Vlade Skupštine Ze-do kantona, Skupština ovog kantona, donijela je zaključak, kojim se odbija inicijativa podnositelja zahtjeva.

U odgovoru se ne osporava ustavni temelj za prijenos nadležnosti u oblasti obrazovanja s kantona na općinu, ali se osporava, odnosno smatra spornim ispunjavanje svih propisanih uvjeta iz članka 69. Ustava Zeničko-dobojskog kantona i članka V.2.2. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, navodeći kao dokaz za to, da podnositelj zahtjeva nije dokazao činjenicu, koja se odnosi na nacionalnu strukturu stanovništva iz 1991. godine u Općini Usora, koja tada kao općina nije postojala, jer egzistira od 1998. godine. Nakon donošenja Zakona o konstituiranju novih općina u Federaciji Bosne i Hercegovine i izmjeni područja općina podijeljenih međuentitetskom i međukantonalnom crtom („Službene novine Federacije BiH“, broj: 6/98), a imajući u vidu navedeno, popis stanovništva iz 2013. godine, još zvanično nije objavljen, tako da podaci o etničkoj strukturi u Općini Usora dostavljeni od Federalnog zavoda za statistiku, od 26.02.2014. godine nisu relevantni u konkretnom slučaju.

Vežano za presudu Ustavnog suda Federacije, koja se odnosi na Općinu Žepče, u odgovoru se navodi, da sudska praksa nije izvor prava, te naše pravo ne može da se temelji na sudskim presudama. Imajući u vidu navedeno, predlaže se da Ustavni sud Federacije utvrdi da odredbama osporenih Zakona, nije povrijeđeno pravo Općini Usora na lokalnu samoupravu.

5. Relevantno pravo

A. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine

Članak V.1.2.2.

„(1),

(2) Svaki kanton može na općinu i grad na svojoj teritoriji prenijeti ovlaštenja u svezi s obrazovanjem, kulturom, turizmom, lokalnim poslovanjem i humanitarnom djelatnošću te radijom i televizijom, a dužan je to učiniti ako u pogledu nacionalnog sastava većinsko stanovništvo te općine, odnosno grada nije većinsko stanovništvo u kantonu kao cjelini.

(3) ... „

VI. OPĆINSKE VLASTI

Članak 4.

„Općinsko vijeće:

- a) priprema i dvotrećinskom većinom glasova usvaja statut općine;
- b) usvaja općinski proračun i donosi propise o oporezivanju i na druge načine osigurava potrebno financiranje koje nisu osigurali kantonalna ili federalna vlast; i
- c) donosi druge propise u izvršavanju općinskih nadležnosti“.

B. Europska povelja o lokalnoj samoupravi

Članak 4. točka 2.

„2. Jedinice lokalne samouprave imaju, u zakonskim okvirima, slobodu pokretati inicijativu o svakom pitanju ako nije isključeno iz njihove nadležnosti ili dodijeljeno nekoj drugoj vlasti“.

Članak 4. stavak 6.

„Lokalne vlasti će biti konzultirane u najvećoj mogućoj mjeri, blagovremeno i na odgovarajući način, u procesu planiranja i donošenja odluka o svim stvarima koje se direktno tiču njih“.

C. Zakon o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj: 49/06 i 51/09)

Članak 8. stavak 3. alineja 14.

„U vlastite nadležnosti jedinice lokalne samouprave posebice spadaju:
- osnivanje, upravljanje, financiranje i unapređenje ustanova osnovnog obrazovanja“;

D. Ustav Zeničko-dobojskog kantona („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“, broj: 7/96)

Članak 69.

„Općine čije većinsko stanovništvo po nacionalnoj strukturi nije stanovništvo koje čini nacionalnu većinu u kantonu kao cjelini, nadležne su za obrazovanje, kulturu, turizam, lokalno poslovanje, dobrotvorne aktivnosti i radio televiziju“.

E. Sudska praksa:

Presuda Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, broj: U-8/08 od 04.12.2008. godine
„Službene novine Federacije BiH“, broj: 3/09.

6. Sjednica Suda bez javne rasprave

Obzirom da je u tijeku priprema za odlučivanje u ovom predmetu Ustavni sud Federacije pribavio relevantni podatak za utvrđivanje činjenice bitne za odlučivanje, a to su podaci Federalnog zavoda za statistiku, to je na temelju članka 25. Poslovnika Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj: 40/10) ocijenio da nije nužno zakazati javnu raspravu jer nema pitanja koja je potrebno neposredno raspraviti a bila bi značajna za donošenje odluke, te je zakazao sjednicu Suda bez javne rasprave koja je održana 24.02.2015. godine.

7. Činjenično stanje i stav Suda

Na temelju članka 8. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine, a u svezi s člankom 8. Poslovnika Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj: 40/10), ovaj sud, dana 05.09.2014. godine, zatražio je od Federalnog zavoda za statistiku, dostavu podataka o nacionalnoj strukturi stanovništva Općine Usora, prema sadašnjoj administrativno-teritorijalnoj podjeli, a prema podacima popisa stanovništva za popisne krugove, sukladno s popisom stanovništva iz 1991. godine.

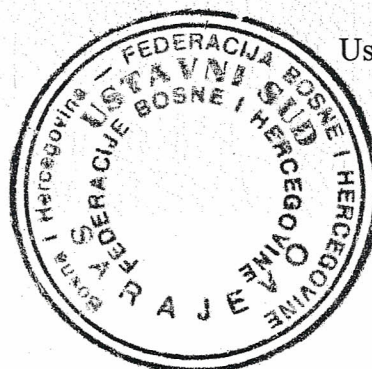
Dana 19.09.2014. godine ovaj zavod, Ustavnom sudu Federacije, dostavio je akt broj: 04-32.9-1098/14, o etničkoj pripadnosti stanovništva Općine Usora, prema popisu iz 1991. godine, na temelju kojeg je evidentno da Općina Usora ima ukupno 8894 stanovnika, od toga 413 Muslimana (Bošnjaka), u procentima izraženo 4,6%, Srba 95, odnosno 1,1 %, Hrvata 8019, procentualno, 90,2 %, Jugosloveni 212, procentualno 2,4% i Ostalih 155, procentualno izraženo 1,7 %.

U ovom ustavnosudskom predmetu podnositelj zahtjeva traži zaštitu prava na lokalnu samoupravu u svezi s osporenim Zakonima, koji se odnose na oblast osnovnog i srednjeg obrazovanja, odnosno prijenos nadležnosti iz oblasti obrazovanja s kantona na općinu. Potrebno je dati odgovore da li je osporenim odredbama ovih Zakona povrijeđeno pravo Općine Usora, kao jedinice lokalne samouprave u proceduralnom smislu, kao i u sadržajnom smislu (citirane odredbe u zahtjevu podnositelja). Iz zahtjeva podnositelja je evidentno da osporeni Zakoni suštinski onemogućavaju i otežavaju donošenje odluka iz oblasti obrazovanja koje su u nadležnosti jedinica lokalne samouprave, što je prema podnositelju i potvrđeno presudom ovog suda, broj: U-8/08, od 04.12.2008. godine, kojom je utvrđeno da Zeničko-dobojski kanton u oblasti obrazovanja, nije prenio ovlasti s kantona na općinu, čime je Općini Žepče povrijeđeno pravo na lokalnu samoupravu.

Na temelju izloženog, te utvrđenog podatka iz relevantnog dopisa Federalnog zavoda za statistiku u vezi etničke pripadnosti i strukture stanovništva u Općini Usora prema popisu stanovništva iz 1991. godine, a prema sadašnjoj administrativno-teritorijalnoj podjeli Općine, imajući u vidu imperativnu ustavnu odredbu koja nalaže da ovlaštenja u svezi s obrazovanjem svaki kanton je dužan prenijeti na općinu ako u pogledu nacionalnog sastava većinsko stanovništvo te općine nije većinsko stanovništvo u kantonu kao cjelini, a što je utvrđeno i iz Presude ovog suda broj: U-8/08 od 04.12.2008. godine, koja je utvrdila relevantnu sudsku praksu u ovakvim situacijama, na sjednici Suda bez javne rasprave održane dana 24.02.2015. godine, donijeta je odluka kao u izreci.

Ovu presudu Ustavni sud Federacije donio je većinom od šest glasova u sastavu: dr. sc. Kata Senjak, predsjednica Suda, Sead Bahtijarević, Vesna Budimir, Mirjana Čučković, Domin Malbašić, Aleksandra Martinović i prof. dr. Edin Muminović, suci Suda.

Broj: U-65/14
24.02.2015. godine
Sarajevo



Predsjednica
Ustavnog suda Federacije
Bosne i Hercegovine
dr. sc. Kata Senjak

Kata Senjak