

Očitovanje o mišljenju gradonačelnice na prijedlog Odluke o osnivanju Službe Gradskog vijeća Grada Sarajeva

1. Administrativna komisija kao legalan i legitiman predlagač materijala, a za što je ovlaštena Statutom Grada Sarajeva (član 32 i 40) i Poslovníkom Gradskog vijeća (član 122. i 49. h) te i), uz primjenu člana 147. Zakona o organizaciji organa uprave u Federaciji BiH, razmotrila je mišljanje gradonačelnice i o njemu se očituje u ovom dokumentu.
2. Nesporno je da je gradonačelnik u skladu sa Zakonom i Statutom Grada Sarajeva, kao što je to navedeno u mišljenju, utvrđuje i predlaže Gradskom vijeću organizaciju i djelokrugu jedinstvenog organa uprave Grada Sarajeva o čemu Gradsko vijeće donosi odluku (član 42. Statuta Grada Sarajeva) i član 50. Zakona o organizaciji organa uprave u F BiH gdje je, između ostalog jasno propisano: “ Gradski organi uprave su gradske službe za upravu. Gradske službe za upravu mogu se osnivati u okviru jedinstvenog gradskog organa uprave.”

Nesporno je da Gradsko vijeće, na prijedlog gradonačelnika, donosi odluku o osnivanju jedinstvenog organa uprave koji čine službe za upravu i koji se osniva kako je to propisano u članu 32. Zakona: “Organi uprave osnivaju se na svim nivoima vlasti u Federaciji i to..... 3) gradski organi uprave za obavljanje upravnih i stručnih poslova iz samoupravnog djelokruga grada.”, odnosno u članu 50.: “ Gradski organi uprave su gradske službe za upravu. Gradske službe za upravu mogu se osnivati u okviru jedinstvenog gradskog organa uprave.”

3. Nadalje, članom 54. Zakona o organizaciji organa uprave, između ostalog je propisano: “Za obavljanje određenih stručnih, tehničkih i drugih poslova za potrebe organa uprave i upravnih organizacija mogu se osnivati stručne, tehničke i druge zajedničke ili samostalne službe, ili druga tijela. Službe i druga tijela iz stava 1. ovog člana osnivaju sljedeći organi i to: 3) gradonačelnik za svoje potrebe i potrebe gradskih organa uprave i upravnih organizacija. “ Dalje je propisano “Aktom o osnivanju službi, ili drugih tijela iz stava 1. ovog člana utvrđuje se: naziv službe, odnosno tijela, nadležnost, rukovođenje, odgovornost i druga pitanja od značaja za organizaciju i rad službe, odnosno tijela, a može se, ako to priroda poslova zahtijeva, odrediti da služba, odnosno drugo tijelo ima svojstvo pravnog lica.”
4. Međutim, ni Statutom ni Zakonom ni drugim propisom nije dato gradonačelniku u nadležnost da utvrđuje organizaciju niti da osniva stručnu službu ili drugo tijelo za poslove Gradskog vijeća.

Dakle ni članom 32. ni članom 50. se ne uređuje osnivanje stručne službe, već osnivanje jedinstvenog organa uprave koji se osniva za vođenje upravnih i stručnih poslova iz djelokruga lokalne samouprave. Također, nesporno je da je članom 54. Zakona o organizaciji organa uprave propisano pravo i obaveza gradonačelnika da osniva stručne službe za svoje potrebe i za potrebe organa uprave, ali ne i pravo da osniva stručne službe ili druga tijela za potrebe dugih organa grada, ovdje za potrebe Gradskog vijeća.

Budući da ovo konkretno pitanje, osnivanja stručne službe ili drugog tijela za potrebe zastupničkih tijela građana, ovdje Gradskog vijeća - jednog od organa Grada Sarajeva (ne organa uprave) nije posebno uređeno u Zakonu, zakonodavac je u članu 147. predvidio osnivanje i postojanje ovakvih službi, a time i shodnu primjenu Zakona pri organizaciji ovakvih službi:

“ Odredbe ovog Zakona, koje se odnose na unutrašnju organizaciju organa uprave, status i ovlaštenja rukovodioca organa uprave, rukovodeće državne službenike, radne odnose i sredstva za rad organa uprave, shodno se primjenjuju i na stručne i druge službe organa izvršne vlasti, organa zakonodavne vlasti, ombudsmene, organa sudske vlasti, tužilaštva, pravobranilaštva, ustanove za izvršenje krivičnih sankcija, zatvore i organe za prekršaje Federacije, kantona, grada i općine, ako posebnim zakonom ili drugim propisom nije drugačije određeno.”

Iz odredbe ovog člana je jasno da postoje stručne i druge službe organa zastupničkog tijela građana grada na koji se shodno primjenju odredbe ovog zakona koje se odnose na unutrašnju organizaciju organa uprave, status i ovlaštenja rukovodioca organa uprave, rukovođenje, državne službenike, radne odnose i sredstva za rad organa uprave.

Iz svega, Gradsko vijeće na prijedlog gradonačelnice, donosi odluku o organizaciji jedinstvenog organa uprave za obavljanje upravnih i stručnih poslova iz nadležnosti lokalne samouprave Grada Sarajeva te za provođenje prenesenih poslova drugih nivoa vlasti. Takav jedinstveni organ uprave, koji svojom odlukom osniva Gradsko vijeće, a kojim rukovodi gradonačelnica je instrument gradonačelnici kao izvršnom organu Grada Sarajeva da predlaže i provodi politiku Grada Sarajeva koju donosi Gradsko vijeće. Gradonačelniku je, također, dato pravo i obaveza da osniva stručne i zajedničke službe za svoje potrebe i potrebe organa uprave. To su službe koje, također, vrše upravne i stručne poslove, ali ne iz djelokruga lokalne samouprave, već za potrebe optimalne funkcije samog gradonačelnika kao izvršnog organa Grada Sarajeva i za potrebe organa uprave i drugih službi.

Jedinstveni organ uprave sa službama za upravu i stručne službe koje osniva gradonačelnik za svoje potrebe za svoj rad odgovaraju gradonačelniku, a gradonačelnik za svoj rad odgovara Gradskom vijeću koje ga bira i imenuje kao i njegove zamjenike

Pravobranilaštvo Grada Sarajeva se, također, u skladu sa zakonom, osniva odlukom Gradskog vijeća, a njime rukovodi pravobranilac Grada Sarajeva koji, također, za svoj rad i rad pravobranilaštva, odgovara Gradskom vijeću koje ga bira i imenuje kao i njegove zamjenike (koji imaju neograničen mandat).

Analogno, za potrebe Gradskog vijeća, zastupničkog organa Grada Sarajeva, Gradsko vijeće, svojom odlukom, osniva službu koja vrši upravne i stručne poslove potrebne za optimalnu funkciju Gradskog vijeća. Službom rukovodi rukovodilac u skladu sa Zakonom koji direktno odgovara Gradskom vijeću koji osniva službu kojom rukovodi, a radi optimalne funkcije Gradskog vijeća, a ne gradonačelniku.

Poslovníkom Gradskog vijeća, općim aktom koji donosi Gradsko vijeće (Poslovník nije provedbeni upravni akt), između ostalog, uređuje se i unutrašnja organizacija rada Gradskog vijeća, a što obuhvaća i funkcionere Gradskog vijeća, Kolegij Gradskog vijeća, radna tijela Gradskog vijeća i osnivanje i rad službe Gradskog vijeća.

Također, Administrativna komisija Gradskog vijeća je ovlaštení predlagač akata koje donosi Gradsko vijeća, a posebno kada se radi o administrativnim pitanjima o kojima odlučuje Gradsko vijeće.

Jedini decidan pravni osnov za donošenje odluke o osnivanju stručne službe za poslove organa Grada – Gradskog vijeća je sadržan u Odluci o organizaciji i djelokrugu organa

urpave Grada Sarajeva kojom je Gradsko vijeće prenijelo u nadležnost gradonačelnici parvo da osnuje stručnu službu za poslove Gradskog vijeća, a što se donošenjem odluke koja se predlaže, stavlja van snage.

Dakle, pravni osnov za donošenje Odluke o osnivanju Službe Gradskog vijeća Grada Sarajeva na način kako je ista predložena postoji, sadržan je u Statutu Grada Sarajeva, Poslovniku Gradskog vijeća, uz shodnu primjenu odredaba Zakona o organizaciji organa uprave kako je to propisano u članu 147. Zakona.

Nasuprot tome, ne postoji pravni osnov da gradonačelnik donosi odluku o osnivanju stručne službe za poslove Gradskog vijeća, osim u odluci ovog Gradskog vijeća o organizaciji i djelokrugu organa uprave. Također, nigdje nije propisano da je gradonačelnik predlagač, odnosno da utvrđuje organizaciju stručne službe za poslove Gradskog vijeća. Određenja iz Zakona o principima lokalne samouprave u F BiH se ne primjenjuje direktno, budući da je ova materija uređena važećim Zakonom o lokalnoj samoupravi Kantona Sarajevo koji ne daje pravo gradonačelniku da utvrđuje prijedlog organizacije i djelokruga stručne službe za poslove Gradskog vijeća.

5. U svom mišljenju gradonačelnica elaborira neosnovanost osnivanja "Službe Gradskog vijeća" uz obrazloženje da u skladu s važećom Uredbom o načelima za utvrđivanje unutrašnje organizacije kantonalnih, gradskih i općinskih organa uprave i upravnih organizacija to mora biti "Stručna služba", a osnovne organizacijske jedinice stručne službe "odjeljenja". Međutim, upravu u članu 54. Zakona stoji: "Za obavljanje određenih stručnih, tehničkih i drugih poslova za potrebe organa uprave i upravnih organizacija mogu se osnivati stručne, tehničke i druge zajedničke ili samostalne službe, ili druga tijela."

Evidentno je da se, pored "Stručnih službi" mogu osnivati i "tehničke i druge zajedničke ili samostalne službe, ili druga tijela". Nadalje, analognom primjenom odredbi u člana 20. (Drugi nazivi organizacionih jedinica) navedene uredbe, propisano je da se izuzetno, ako je to neophodno i adekvatnije odgovara prirodi poslova i zadatak, za obavljanje određenih poslova, mogu obrazovati i organizacione jedinice pod drugim nazivom, s tima da se mora utvrditi s kojom organizacionom jedinicom se iz uredbe izjedanačavaju te organizacione jedinice.

Unatoč tome, Administrativna komisija je odlučila uvažiti ovu primjedbu gradonačelnice i predložila amandmane kojima se mijenja naziv i službe i nazivi organizacionih jedinica.

6. Gradonačelnica u svom mišljenju iznosi i primjedbu na sadržaj Člana 2. stav (2) predložene odluke problematizirajući propisivanje nadležnosti službe u smislu davanja uputa... i upućujući na to da bi taj sadržaj trebao biti dio opisa pojedinih radnih mjesta Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta. Međutim, Zakonom je propisan sadržaj odluke koja se predlaže i jasno je da je predmet ovakve odluke osnovana organizacija i djelokrug organa koji se osniva, a članom 2 je upravo propisan osnovni djelokrug koji proizlazi iz zakona i drugih propisa te iz odnosa Službe i Gradskog vijeća, a propisuju se i poslovi koje rade službe koje vrše zajedničke poslove u

okviru jedinstvenog organa uprave i stručne službe koje se osnivaju za potrebe gradonačelnice i organa uprave, a sve u skladu sa principima iz Zakona o organizaciji organa uprave u F BiH.

7. Dalje gradonačelnica u svom mišljenju problematizira primjenu Zakona od državnoj službi Kantona Sarajevo, a sve u vezi sa rukovođenjem Službom i statusom rukovodioca Službe.

Radno mjesto rukovodioca stručne službe je jasno propisano Zakonom o državnoj službi Kantona Sarajevo gdje u članu 1. (Predmet Zakona) stoji: „Ovim zakonom uređuje se radno-pravni status državnih službenika i drugih lica zaposlenih u organima državne službe u Kantonu Sarajevo (u daljem tekstu: Kanton). Organima državne službe iz stava (1) ovog člana smatraju se organi državne službe Kantona, Grada Sarajeva i općina na teritoriji Kantona (u daljem tekstu: organi državne službe).“, a u

u članu Član 71 (Primjena Zakona na druge organe i službe) propisano je „Odredbe ovog zakona koje se odnose na državne službenike u organima državne službe, shodno se primjenjuju i na državne službenike koji taj status imaju u: stručnim i drugim službama organa zakonodavne i predstavničke vlasti; organima izvršne vlasti; organima sudske vlasti; tužilaštvu i pravobranilaštvima, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno.“ U članu 10. su propisana radna mjesta u državnoj službi, među kojima je rukovodilac stručne službe, a u članu 11. osnovni djelokrug rukovodioca službe te, nalagom primjenom odredbi ovih članova na stručne službe organa predstavničke vlasti, odgovornost organu koji osniva službu kojom rukovodi.

Uredbom o poslovima osnovne djelatnosti iz nadležnosti organa državne koje obavljaju državni službenici, uslovima za vršenje tih poslova i ostavarivanju određenih prava iz radnog odnosa, u članu 14. propisana su ovlaštenja rukovodioca stručne i druge službe koju obrazuje Vlada, Gradonačelnik ili načelnik) “(1) Rukovodilac stručne i druge službe koju obrazuje Vlada, Gradonačelnik ili načelnik (u daljem tekstu: rukovodilac stručne službe), u vršenju ovlaštenja utvrđenih u članu 11. stav (1) Zakona o državnoj službi, neposredno rukovodi stručnom službom, zastupa i predstavlja stručnu službu i vrši naročito sljedeće poslove: organizira vršenje svih poslova iz nadležnosti stručne službe, donosi opće i pojedinačne akte za koje je zakonom i drugim propisima ovlašten i u skladu sa zakonom i drugim propisima odlučuje o pravima, dužnostima i odgovornostima državnih službenika i namještenika iz radnog odnosa ili u vezi sa radnim odnosom u državnoj službi i vrši druge poslove koji su mu zakonom i drugim propisima stavljeni u nadležnost. (2) Za vršenje poslova iz stava (1) ovog člana, rukovodilac stručne službe odgovara organu iz člana 11. stav (2) Zakona o državnoj službi.”

U članu 33. Ove uredbe je, također propisana shodna primjena: Odredbe ove uredbe shodno se primjenjuju i na državne službenike koji taj status imaju u stručnim i drugim službama organa vlasti predviđenih u odredbi člana 71. Zakona o državnoj službi, ako posebnim zakonom i drugim propisima, u skladu sa zakonom, nije drukčije određeno”.

Iako je rukovođenje stručnom službom i status rukovodioca stručne službe u prijedlogu odluke naveden u svemu u skladu sa Zakonom o državnoj službi u kantonu Sarajevo i navedenom Uredbom, Administrativna komisija je reagirala na mišljenje gradonačelnice te predložila amandman kojim se svaka razrada statusa rukovodioca stručnom službom izostavljala i urediti će se budućim pravilnikom, odnosno drugim aktima Gradskog vijeća.

8. Dalje gradonačelnica u svom mišljenju navodi da su odredbe člana 10. i člana 11. neusklađene sa Odlukom o izvršavanju Budžeta Grada Sarajeva za 2023. Godinu.

S tim u vezi Administrativna komisija podnosi amandman gdje se u članu 16. u prelaznim i završnim odredbama, pored potrebe donošenja izmjena dopuna Budžeta Grad Sarajeva u 2023. godini, naglašava i potreba donošenja izmjena i dopuna Odluke o izvršavanju Budžeta Grada Sarajeva u 2023. godini, a što bi izmjene budžeta, u smislu uvođenje razdjela za novog budžetskog korisnika, svakako zahtijevale.

Administrativna komisija se zahvaljuje gradonačelnici na iscrpnom mišljenju i na ukazivanju na određene izazove, kao i ne prenošenju iskustava ranije administracije u vezi sa rješavanjem ovog segmenta organizacije rada u organima Grada Sarajeva.

Cijeneći naprijed navedeno, Administrativna komisija je još jednom razmotrila svoj prijedlog i podnjela Gradskom vijeću amandmane, proizašle iz razmatranja i očitovanja o mišljenju gradonačelnice o predloženoj odluci i predlaže Gradskom vijeću da amandmane prihvati kao sastavni dio predložene odluke, te da tako izmjenjen prijedlog odluke razmotri i odluku usvoji.