



Grad Sarajevo
City of Sarajevo

Bosna i Hercegovina
Federacija Bosne i Hercegovine
Kanton Sarajevo
Grad Sarajevo
GRADONAČELNICA

Broj: 01/14-04-3623/23
Sarajevo: 19.04.2023. godine

GRADSKO VIJEĆE GRADA SARAJEVA
g-din Jasmin Ademović, predsjedavajući Gradsko vijeća

Bosna i Hercegovina - Federacija Bosne i Hercegovine
Kanton Sarajevo - Grad Sarajevo

PRIM. št.	24 APR 2023
GRADONAČELNIK	Jasmin Ademović
01-GV-04-653/23	

Predmet: Mišljenje na prijedlog Odluke o osnivanju Službe Gradskog vijeća Grada Sarajeva, dostavlja se

Poštovani,

Postupajući u skladu sa članom 117. stav 2. i članom 122. stav 4. Poslovnika Gradskog vijeća Grada Sarajeva ("Službene novine Kantona Sarajevo", broj 28/09, 11/20 i 19/20), a u vezi sa dostavljenim Prijedlogom Odluke o osnivanju Službe Gradskog vijeća Grada Sarajeva čiji je predlagач Administrativna komisija i koja treba biti razmatrana na 27. Sjednici Gradskog vijeća Grada Sarajeva po skraćenom postupku, dostavljam sljedeće

MIŠLJENJE

Izvršenim uvidom u dostavljeni prijedlog Odluke utvrđeno je da je pravni osnov za donošenje iste član 31. stav 1. tačka o) Statuta Grada Sarajeva ("Službene novine Kantona Sarajevo", broj 7/23), član 158. Poslovnika Gradskog vijeća Grada Sarajeva ("Službene novine Kantona Sarajevo", broj 28/09, 11/20 i 19/20), a sve u vezi sa članom 147. Zakona o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine", broj 35/05).

Nesporno je da je članom 31. stav 1. tačka o) Statuta Grada Sarajeva propisano da je Gradsko Vijeće Grada Sarajeva nadležno za donošenje odluke o osnivanju i djelokrugu organa uprave Grada Sarajeva, ali je nesporna i nadležnost Gradonačelnika za utvrđivanje unutrašnje organizacije Gradske uprave Grada Sarajeva utvrđena istim propisom, Statutom Grada Sarajeva i to njegovim članom 42. stav 1. tačka b).

Temeljem naprijed navedenog jedini organ nadležan za utvrđivanje (sačinjavanje prijedloga) organizacije je Gradonačelnik/Gradonačelnica, a koja nadležnost je utvrđena i članom 14. stav 2. alineja 7. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH ("Službene novine Federacije BiH", broj 49/06 i 51/09), kojim je propisano da izvršni organ jedinice lokalne samouprave, dakle u konkretnom slučaju Gradonačelnik/Gradonačelnica, u okviru svoje nadležnosti utvrđuje organizaciju službi za upravu i drugih službi jedinice lokalne samouprave.

Nadalje, u Prijedlogu Odluke kao pravni osnov naveden je član 158. Poslovnika Gradskog vijeća Grada Sarajeva, a za čim objektivno nije postojala potreba obzirom da je Poslovnik akt kojim se pobliže reguliše organizacija i rad Gradskog vijeća. Pored navedenog, citirana odredba Poslovnika u suprotnosti je sa važećim i naprijed navedenim zakonskim propisima koji regulišu oblast utvrđivanja organizacije službi za upravu i drugih službi jedinice lokalne samouprave (Grada Sarajeva).

Prijedlog Odluke sačinjen je pozivanjem na shodnu primjenu odredbe člana 147. Zakona o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine ("u vezi sa članom 147."), pri čemu je izostavljano direktno i neposredno pozivanje na odredbu člana 50. navedenog Zakona kojim je propisan način osnivanja Gradskih organa uprave, odnosno na odredbu člana 54. Zakona kojim je

Adresa: Hamdije Kreševljakovića 3
71000 Sarajevo, BiH
Tel: +387 33 407 443
Fax: +387 33 208 341
Email: grad@sarajevo.ba
Web: www.sarajevo.ba



propisan način osnivanja stručnih i drugih službi.

Naime, član 147. Zakona o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine propisao je primjenu odredbi ovog Zakona na druge organe i službe navedene u ovom članu, ali samo i isključivo "ako posebnim zakonom ili drugim propisom nije drugačije određeno", a što se sa konkretnim akom, Prijedlogom Odluke, ne može dovesti u bilo kakvu vezu obzirom na propisana zakonska rješenja u pogledu utvrđivanja organizacije koja su u naprijed navedenom dijelu Mišljenja navedena.

Evidentno je da se predlagač Odluke u njenom obrazloženju poziva na "relevantne odredbe člana 71. Zakona o državnoj službi u Kantonu Sarajevo" što je u velikom dijelu kontradiktorno predloženim rješenjima na način kako je to ovom Odlukom predviđeno iz razloga što su ista neusklađena sa "relevantnim" odredbama istog Zakona (status rukovodioca, postavljenje, odgovornost, i slično).

Dakle, pravni osnov za donošenje Prijedloga Odluke o osnivanju Službe Gradskog vijeća Grada Sarajeva na način kako je ista predložena **NE POSTOJI**, jer se akt ove vrste i sadržine ne može predlagati i donositi na način kako je to učinjeno, te isti smatram zakonski neutemeljenim.

Iako mišljenje o nepostojanju pravnog osnova za donošenje Odluke ne otvara prostora za dalju analizu pojedinih članova projekta Odluke, u daljem tekstu ću ipak na iste dati Mišljenje.

Članom 1. Prijedloga Odluke (Osnivanje Službe), utvrđeno je da se Odlukom osniva Služba Gradskog vijeća Grada Sarajeva koja ima status stručne službe (u daljem tekstu: Služba)

U skladu sa članom 50. i članom 54. Zakona o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, Odlukom o osnivanju mogu se osnovati:

- Gradska služba za upravu;
- Upravna organizacija;
- Stručna služba;

Slijedom navedenog, ne postoji zakonsko niti bilo koje drugo uporište za osnivanje "Službe" sa statusom "stručne službe".

Članom 2. stav (2) Prijedloga Odluke propisan je djelokrug Službe, te je u skladu sa propisanim upitno propisivanje nadležnosti službe u smislu davanja uputa, obzirom da se ove i slične nadležnosti utvrđuju prilikom utvrđivanja opisa pojedinih radnih mjesta Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta.

Članom 3. Prijedloga Odluke propisana je organizacija Službe na način da je ista u potpunosti neusklađena sa važećim propisima kojima je pobliže uređena ova oblast.

Naime, Uredbom o načelima za utvrđivanje unutrašnje organizacije kantonalnih, gradskih i općinskih organa uprave i upravnih organizacija ("Službene novine Kantona Sarajevo", broj 36/06, 8/12, 39/16, 13/22 i 41/22), propisana su načela za utvrđivanje unutrašnje organizacije, a između ostalog i osnove za utvrđivanje organizacionih jedinica i uslovi za njihovo organizovanje.

Tako je članom 22. stav (1) citirane Uredbe propisano da se u okviru službe kojom rukovodi pomoćnik Gradonačelnika može osnovati odsjek, dok su osnovne organizacione jedinice u okviru stručne službe: odjeljenje, odsjek i služba, s tim što je članom 22. stav (2) a u vezi sa članom 16. Uredbe, propisano da se odjeljenje obrazuje radi objedinjavanja stručnih i tehničkih poslova u stručnim službama koje obavljaju za potrebe Skupštine Kantona i Vlade Kantona (u konkretnom slučaju: Gradskog vijeća i Gradonačelnika), a odsjek i služba za vršenje istovrsnih, srodnih i međusobno povezanih poslova u Stručnoj službi za zajedničke poslove.

U vezi sa navedenim bez valjanog uporišta je način na koji je planirana organizacija Službe na način kako je to učinjeno ovim članom Prijedloga Odluke, kao što je bez uporišta i rješenje propisano stavom (2) Prijedloga Odluke da radom osnovnih organizacionih jedinica u Službi (navedenih u stavu (1) tačka a) i tačka b) Prijedloga) rukovodi Rukovodilac službe sa statusom samostalnog izvršioca izvan osnovne organizacione jedinice, te uz način propisivanja rukovođenja kako je to učinjeno članom 3. Prijedloga Odluke, dovodi se u pitanje njegova usklađenost sa članom 7. (Rukovođenje službom) i članom 8. (Rukovođenje osnovnim organizacionim jedinicama) Prijedloga Odluke.

U daljem dijelu dostavljenog Prijedloga, u Poglavlju II propisan je "Djelokrug Službe i osnovnih organizacionih jedinica", da bi članom 4. koji nosi naziv "Djelokrug Službe za stručne poslove" i članom 5. "Djelokrug Kabineta", bili utvrđeni poslovi koji se vrše u okviru osnovnih organizacionih jedinica, naravno, uz korištenje terminologije, odnosno naziva osnovnih organizacionih jedinica za koje je u prednjem dijelu teksta ovog Mišljenja dato detaljnije obrazloženje o njegovoj neusklađenosti sa odredbama Uredbe o načelima za utvrđivanje unutrašnje organizacije kantonalnih, graskih i općinskih organa uprave i upravnih organizacija.

Na ovaj način odredbe člana 4. i člana 5. Prijedloga Odluke, pored njihove neusklađenosti sa navedenom Uredbom, neprecizne su i nejasne, a pri tome u potpunosti neusklađene sa nazivom Poglavlja Prijedloga (istima je utvrđen djelokrug osnovnih organizacionih jedinica bez da je utvrđen djelokrug Službe kako u nazivu Poglavlja stoji).

Nadalje, članom 7. Prijedloga Odluke propisano je rukovođenje Službom na način koji je u suprotnosti sa odredbama Zakona o državnoj službi u Kantonu Sarajevo ("Službene novine Kantona Sarajevo", broj 31/16, 45/19), kao i odredbama Uredbe o poslovima osnovne djelatnosti iz nadležnosti organa državne koje obavljaju državni službenici, uslovima za vršenje tih poslova i ostarivanju određenih prava iz radnog odnosa („Službene novine Kantona Sarajevo“, broj 39/16 i 10/17).

Tako je stavom (1) navedenog člana Prijedloga Odluke propisano da „Službom rukovodi rukovodilac Službe i u odnosu na Službu ima prava, dužnost i odgovornost rukovodioca organa uprave u skladu sa Zakonom“. Ovakav način propisivanja statusa rukovodioca Službe ne nalazi svoje uporište, prije svega, u članu 10. stav (1) tačka a) Zakona o državnoj službi u Kantonu Sarajevo kojim je propisano da je radno mjesto rukovodioca stručne i druge službe radno mjesto državnog službenika, pa s tim u vezi i ne može imati bilo koja druga prava, dužnosti i odgovornosti osim onih koja je Zakon propisao. Ovlaštenja rukovodioca službe utvrđena su i članom 14. Uredbe o poslovima osnovne djelatnosti iz nadležnosti organa državne koje obavljaju državni službenici, uslovima za vršenje tih poslova i ostarivanju određenih prava iz radnog odnosa.

Navedenim Zakonom i Uredbom utvrđen je organ kojem rukovodilac odgovora za svoj rad i upravljanje, odnosno za vršenje poslova iz njegove nadležnosti, pa je članom 11. stav (2) Zakona propisano da „Rukovodilac za svoj rad i upravljanje odgovara Vladi, Gradonačelniku ili načelniku, u skladu sa zakonom“, dok je članom 14. stav (2) Uredbe propisano da za vršenje poslova iz svoje nadležnosti rukovodilac odgovara organu iz člana 11. stav (2) Zakona o državnoj službi.

Pravno neutemeljen je i stav (4) člana 7. Prijedloga Odluke shodno kojem „Rukovodilac Službe postavlja Gradsko vijeće, na prijedlog Administrativne komisije“.

Naime, o pravima i dužnostima državnih službenika iz radnog odnosa odlučuje, jedino i isključivo, rukovodilac organa državne službe, dakle, gradonačelnica Grada Sarajeva, te je s tim u vezi upitna propisana nadležnost Administrativne komisije Gradskog vijeća u smislu davanja prijedloga, kao i nadležnost Gradskog vijeća za postavljenje ovog „državnog službenika“.

Što se tiče propisanog članom 8. i članom 9. Prijedloga Odluke, stav i mišljenje su u najvećem dijelu dati u naprijed navedenim osvrtima na pojedine članove Odluke.

Također, mišljenja sam da su odredbe člana 10. i člana 11. neusklađene sa Odlukom o izvršavanju Budžeta Grada Sarajeva za 2023. godinu („Službene novine Kantona Sarajevo“, broj 2/23), a koja je donesena u skladu sa Zakonom o budžetima u Federaciji BiH ("Službene novine Federacije BiH", br. 102/13, 9/14, 13/14, 8/15, 91/15, 102/15, 104/16, 5/18, 11/19, 99/19 i 22/25).

Podsjećanja radi, članom 2. stav (9) Odluke o izvršavanju budžeta Grada Sarajeva za 2023. godinu utvrđeno je da je "Grad kao jedinica lokalne samouprave jedan budžetski korisnik u skladu sa Registrom budžetskih korisnika. Gradsko vijeće, Pravobranilaštvo Grada Sarajeva i ostale gradske službe su potrošačke jedinice koje imaju finansijske planove izdataka, ali se ne iskazuju pojedinačno u posebnom dijelu budžeta Grada", dok je članom 8. navedene Odluke propisano "Gradonačelnica je naredbodavac za korištenje sredstava Budžeta Grada Sarajeva".

Također, prema saznanjima kojima raspolazem u vezi sa ovim pitanjem u toku 2016. godine vršen je inspeksijski nadzor od strane Budžetskog inspektorata Ministarstva finansija Kantona Sarajevo upravo iz razloga postojanja više budžetskih korisnika Budžeta Grada Sarajeva koji su postojali u momentu vršenja nadzora (što se shodno predloženoj Odluci ponovno previda), te je dat nalog, odnosno preporuka, da se utvrđeno stanje uskladi sa pozitivnim zakonskim propisima.

U prilog tvrdnji neodrživosti predloženih rješenja važno je navesti član 6. Zakona o principima lokalne samouprave u skladu sa kojim "Jedinica lokalne samouprave ima svojstvo pravnog lica", kao i član 14. stav 1. istog Zakona kojim je utvrđeno "Izvršni organ jedinice lokalne smouprave je općinski načelnik/ca u općini a gradonačelnik/ca u gradu".

I u pogledu preostalih članova Prijedloga Odluke izražavam rezervu, a dovodeći ih u vezu sa naprijed navedenim i obrazloženim.

Cijeneci naprijed navedeno, predlažem da se predmetni materijal povuče i da se isti ne razmatra na 27. Sjednici Gradskog vijeća Grada Sarajeva, a ukoliko se ipak o istom bude raspravljalo i odlučivalo da Gradsko Vijeće uvaži navode ovog Mišljenja, te ne podrži dostavljenu Odluku iz razloga njene neusklađenosti sa zakonom i drugim propisima.

U suprotnom, bit ću primorana postupiti na način kako je to propisano članom 20. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, odnosno tražiti preispitivanje Odluke obzirom da smatram da ista nije zasnovana na zakonu, a u daljem postupku, u zavisnosti od toka i rezultata postupaka koji su pred nama, poduzeti i druge mjere u skladu sa zakonom.

Dostaviti:
-naslovu
-evidencija

GRADONAČELNICA

Doc. dr. Benjamina Karić

