

ISSN 1840-1449

УСТАВНИ СУД
РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

БИЛТЕН 28

ТОМ 2



БАЊА ЛУКА, 2024.

УСТАВНИ СУД РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ **БИЛТЕН 28** ТОМ 2



**УСТАВНИ СУД
РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ**

Б И Л Т Е Н

28

БАЊА ЛУКА, 2024.



РЕПУБЛИКА СРПСКА

УСТАВНИ СУД

БАЊА ЛУКА

Б И Л Т Е Н

УСТАВНОГ СУДА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

28/2023.

ТОМ 2

БАЊА ЛУКА, 2024.

Б И Л Т Е Н
УСТАВНОГ СУДА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

БРОЈ: 28/2023.

Издавач

УСТАВНИ СУД РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ
Бања Лука, Драшка Божића 2

За издавача

Мр Церард Селман, председник
Уставног суда Републике Српске

Припремио и уредио:

Др Љубомир Ожеговић, секретар
Уставног суда Републике Српске

Лектор

Милена Столић

Коректор

Др Љубомир Ожеговић, секретар
Уставног суда Републике Српске

Штампа

Мастерпринт, Бања Лука

За штампарију

Синиша Ћулибрк

Тираж

100 примјерака

САДРЖАЈ

Рјешење У-60/22 од 26. априла 2023. године „Службени гласник Републике Српске“ број 43/23	317
Рјешење У-7/22 од 31. маја 2023. године „Службени гласник Републике Српске“ број 52/23	322
Рјешење У-11/22 од 31. маја 2023. године „Службени гласник Републике Српске“ број 52/23	330
Рјешење У-40/22 од 31. маја 2023. године „Службени гласник Републике Српске“ број 52/23	339
Рјешење У-52/22 од 31. маја 2023. године „Службени гласник Републике Српске“ број 52/23	355
Одлука У-15/22 од 28. јуна 2023. године „Службени гласник Републике Српске“ број 60/23	363
Одлука У-46/22 од 28. јуна 2023. године „Службени гласник Републике Српске“ број 60/23	375
Одлука У-47/22 од 28. јуна 2023. године „Службени гласник Републике Српске“ број 60/23	388
Рјешење У-67/22 од 12. јула 2023. године „Службени гласник Републике Српске“ број 65/23	395
Одлука У-38/23 од 12. јула 2023. године „Службени гласник Републике Српске“ број 65/23	400
Одлука У-32/22 од 27. септембра 2023. године „Службени гласник Републике Српске“ број 90/23	410

Рјешење У-42/22 од 27. септембра 2023. године „Службени гласник Републике Српске“ број 90/23	420
Одлука У-43/22 од 27. септембра 2023. године „Службени гласник Републике Српске“ број 90/23	431
Рјешење У-48/22 од 27. септембра 2023. године „Службени гласник Републике Српске“ број 90/23	439
Одлука У-50/22 од 27. септембра 2023. године „Службени гласник Републике Српске“ број 90/23	448
Рјешење У-54/23 од 27. септембра 2023. године „Службени гласник Републике Српске“ број 90/23	455
<i>Издвојено мишљење судије проф. др Радомира Лукића</i>	<i>457</i>
Рјешење У-57/22 од 25. октобра 2023. године „Службени гласник Републике Српске“ број 98/23	467
Одлука У-58/22 од 25. октобра 2023. године „Службени гласник Републике Српске“ број 98/23	472
Рјешење У-62/22 од 25. октобра 2023. године „Службени гласник Републике Српске“ број 98/23	484
Рјешење У-65/22 од 25. октобра 2023. године „Службени гласник Републике Српске“ број 98/23	498
Рјешење У-2/23 од 29. новембра 2023. године „Службени гласник Републике Српске“ број 105/23	510
Рјешење У-7/23 од 29. новембра 2023. године „Службени гласник Републике Српске“ број 105/23	523

-Издвојене мишљење судије проф. др Радомира Лукића 535

Рјешење У-63/22 од 29. новембра 2023. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 105/23 549

Рјешење У-64/22 од 29. новембра 2023. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 105/23 557

Рјешење У-77/23 од 29. новембра 2023. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 105/23 570

Рјешење У-78/23 од 20. децембра 2023. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 113/23 581

II

**ОДЛУКЕ ВИЈЕЋА ЗА ЗАШТИТУ ВИТАЛНОГ ИНТЕРЕСА
УСТАВНОГ СУДА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ 587**

Рјешење број УВ-1/23 од 9. фебруара 2023. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 14/23 589

Рјешење број УВ-2/23 од 6. септембра 2023. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 80/23 596

III

ПРЕДМЕТНИ РЕГИСТАР 607

Рјешење
Број У-60/22 од 26. априла 2023. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 43/23

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске, члана 37. став 1. тачка а) и члана 61. став 1. тачка д) Закона о Уставном суду Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 104/11 и 92/12), на сједници одржаној 26. априла 2023. године, д о н и о је

Р Ј Е Ш Е Њ Е

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости Упутства о поступању у раду на предметима код кривичних дјела крађа енергије из члана 225. Кривичног законика Републике Српске, број А-345/22 од 28. септембра 2022. године, које је донио главни републички тужилац Републике Српске.

О б р а з л о ж е њ е

Зоран Булатовић и Александар Форца из Бање Луке дали су Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости Упутства о поступању у раду на предметима код кривичних дјела крађа енергије из члана 225. Кривичног законика Републике Српске, број А-345/22 од 28. септембра 2022. године, које је донио главни републички тужилац Републике Српске. У иницијативи се наводи да оспорено упутство не садржи одредбу о начину објављивања, те да није објављено на одговарајући начин, а примјењује се и

производи правне посљедице, што је супротно члану 109. став 1. Устава Републике Српске. Даваоци иницијативе, надаље, сматрају да одредбе чланова 9, 14. и 20. Закона о јавним тужилаштвима Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 69/16), које су означене као правни основ за доношење предметног упутства, не дају овлашћење главном републичком тужиоцу да овим актом уређује начин поступања окружних тужилаштава. Такође су мишљења да оспорено упутство садржи наређење да окружна тужилаштва, у поступцима који се односе на кривично дјело крађа електричне енергије, поступају супротно од одредбе члана 225. став 1. Кривичног законика Републике Српске. Тиме је, како се истиче, нарушено и начело законитости из члана 108. Устава.

У одговору на иницијативу који је доставило Републичко јавно тужилаштво наводи се да доношењем оспореног упутства његов доносилац није прекорачио границе својих овлашћења, да овај акт представља обавезујуће смјернице за даљи рад окружним јавним тужиоцима, те да је донесено због погрешне примјене релевантне законске одредбе од стране појединих тужилаца. Прије свега, истиче се да ово упутство нема карактер општег акта о чијој уставности и законитости, у смислу члана 115. Устава, одлучује Уставни суд Републике Српске, већ се ради о интерном акту који се односи на затворени круг лица, односно врши се прецизирање и дају смјернице у погледу начина рада јавних тужилаца везано за кривично дјело крађа енергије из члана 225. Кривичног законика Републике Српске. Из тог разлога, како се истиче, оспорени акт не подлијеже објављивању, па ни постављању на огласну таблу, већ је достављен свим окружним тужилаштвима, као субјектима на које се односи

примјена овог интерног акта. Такође се указује на то да према члану 20. став 1. Закона о јавним тужилаштвима Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 69/16), главни републички тужилац, у оквиру дјелокруга свога рада, може давати општа или појединачна обавезујућа упутства окружним тужилаштвима, између осталог кад сматра да окружна тужилаштва не примјењују Кривични закон, те да упутства могу бити општа или појединачна, зависно од тога која врста мјера и радњи се налаже и у којем обиму.

Упутство о поступању у раду на предметима код кривичних дјела крађа енергије из члана 225. Кривичног законика Републике Српске, број А-345/22 од 28. септембра 2022. године, донио је главни републички тужилац Републике Српске на основу чл. 9, 14. и 20. Закона о јавним тужилаштвима Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 69/16). Тачком I овог упутства одређено је да се исто доноси ради уједначавања праксе у поступању окружних тужилаштава у предметима по извјештајима (пријавама), притужбама и приговорима надлежних оператера електродистрибутивних система у процесуирању кривичног дјела крађа енергије из члана 225. став 1. Кривичног законика Републике Српске, настале због различитог тумачења става 1. ове новелиране одредбе законика када је у питању крађа електричне енергије. Тачка II Упутства садржи констатацију да је измјена члана 225. став 1. Кривичног законика из 2021. године довела до различитог тумачења и примјене ове одредбе у пракси, на начин да се два алтернативна облика радње извршења предметног кривичног дјела погрешно тумаче као једна радња извршења. Тачком III одређено је да у циљу уједначавања поступања окружних тужилаштава и правилне примјене закона када је у питању

кривично дјело крађа енергије, односно крађа електричне енергије, треба имати у виду бланкетни пропис из члана 84. Закона о електричној енергији („Службени гласник Републике Српске“ број 68/20), као и одредбе чланова 83. и 93. Општих услова за испоруку и снабдијевање електричном енергијом („Службени гласник Републике Српске“ број 13/22), гдје се набрајају облици крађе електричне енергије који бланкетни прописи су садржани и у одредби члана 225. став 1. Кривичног законика Републике Српске, па уколико постоји основ сумње да су испуњени елементи бића овог кривичног дјела у неком од прописаних алтернативних облика, потребно је донијети наредбу о спровођењу истраге са свим елементима из члана 225. став 1. Кривичног законика Републике Српске. Према тачки IV ово упутство ступа на снагу даном доношења.

Према члану 115. Устава Републике Српске, Уставни суд одлучује о сагласности закона, других прописа и општих аката са Уставом и о сагласности прописа и општих аката са законом.

Имајући у виду садржину и правну природу оспореног акта, Суд је оцијенио да предметно упутство нема карактер општег правног акта чију уставност и законитост, сагласно одредби члана 115. Устава, оцјењује Уставни суд. С обзиром на то да се, евидентно, ради о интерном акту, који не садржи општу правну норму, већ се овим упутством, са циљем уједначавања праксе, дају смјернице за поступање окружних тужилаца у одређеним предметима, Суд је, на основу члана 37. став 1. тачка а) Закона о Уставном суду Републике Српске («Службени гласник Републике Српске» број 104/11 и 92/12), одлучио да због ненадлежности не прихвати ову иницијативу.

Ово рјешење Уставни суд је донио у саставу: председник мр Џерард Селман и судије: Војин Бојанић, Светлана Брковић, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Радомир В. Лукић, проф. др Иванка Марковић, проф. др Марко Рајчевић и академик проф. др Снежана Савић.

Број: У-60/22
26. април 2023. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

С обзиром на то да оспорено упутство нема карактер општег правног акта, већ се ради о интерном акту који не садржи општу правну норму којим се дају смјернице за поступање окружних тужилаца у одређеним предметима, Уставни суд због ненадлежности није прихватио ову иницијативу.

Рјешење
Број У-7/22 од 31. маја 2023. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 52/23

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске, члана 40. став 5. и члана 61. став 1. тачка г) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12), на сједници одржаној дана 31. маја 2023. године, д о н и о ј е

Р Ј Е Ш Е Њ Е

Не прихвата се иницијатива за оцјењивање уставности и законитости члана 7. став 1. тачке а), б), в), г) и ђ) Одлуке о прикупљању, одвожењу и депоновању комуналног отпада („Службени гласник Града Бијељина“ број 5/13).

О б р а з л о ж е њ е

Миладин Драгић из Бијељине дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање законитости члана 7. став 1. тачке а) б), в), г) и ђ) Одлуке о прикупљању, одвожењу и депоновању комуналног отпада („Службени гласник Града Бијељина“ број 5/13) (у даљем тексту: Одлука). У иницијативи се наводи да је оспореном одредбом Одлуке регулисано да се јединична цијена комуналне услуге сакупљања и одвоза комуналног отпада одређује по јединици изграђене корисне површине објекта, према броју чланова домаћинства, фиксно, према дјелатности корисника и према мјесту прикупљања отпада.

Давалац иницијативе сматра да је оспорено нормирање у супротности са чланом 6. Закона о метрологији у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ бр. 33/16 и 18/20), јер мјерне јединице наведене у оспореној одредби нису у Међународном систему мјерних јединица (СИ систем), како то обавезује члан 6. Закона о метрологији у Републици Српској.

У одговору на иницијативу који је Суду доставила Скупштина Града Бијељина се наводи да је Скупштина Града Бијељина била овлашћена да донесе оспорену одлуку с циљем спровођења у пракси релевантних одредаба Закона о комуналним дјелатностима. Везано за наводе даваоца иницијативе у одговору се истиче да у цијелој Босни и Херцеговини, па тако и у Бијељини, нису обезбијеђени материјални предуслови који би омогућили мјерење отпада по количинама на мјесту настанка, због чега је најреалнији обрачун остварених количина отпада по домаћинству или предузећу онај који је одређен оспореним чланом 7. став 1. Одлуке о прикупљању, одвожењу и депоновању комуналног отпада. Поред наведеног, доносилац оспореног акта истиче да у оспореном члану 7. став 1. тач. а), б), в), г) и ђ) није наведена ниједна мјерна јединица која је супротна одредби члана 6. Закона о метрологији у Републици Српској.

Одлуку о прикупљању, одвожењу и депоновању комуналног отпада („Службени гласник Града Бијељина“ број 5/13) донијела је Скупштина Града Бијељина на основу члана 30. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ бр. 101/04, 42/05 и 118/05), члана 6. Закона о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“ број 124/11), члана 3. Закона

о комуналној полицији („Службени гласник Републике Српске“ број 85/03) и члана 35. став 1. алинеја 2. Статута општине Бијељина („Службени гласник општине Бијељина“ бр. 5/05, 6/05 и 6/06).

Оспореним чланом 7. став 1. ове одлуке је прописано да се цијена услуге сакупљања и одвоза комуналног отпада може формирати: а) према јединици изграђене корисне површине (м²) некретнине (површина некретнине се утврђује на основу доказа о власништву, локацијске, грађевинске или употребне дозволе, купопродајног уговора, уговора о закупу, рјешења о висини комуналне накнаде, евиденције заједнице етажних власника или другог документа из којег је видљива површина некретнине; б) у фиксном износу, в) према броју чланова домаћинства (број чланова домаћинства се утврђује на основу кућне листе, евиденције заједнице етажних власника или другог документа из којег је видљив број чланова домаћинства); г) према дјелатности корисника комуналне услуге; ђ) према мјесту прикупљања и одвоза комуналног отпада (директно од корисника комуналне услуге или са трансфер станица - претоваралишта комуналног отпада).

У поступку оцјењивања уставности и законитости оспорене одредбе Суд је узео у обзир да је Уставом Републике Српске утврђено да општина преко својих органа у складу са законом уређује и обезбјеђује обављање комуналних дјелатности, извршава законе, друге прописе и опште акте Републике чије извршавање је повјерено општини, те обезбјеђује извршавање прописа и општих аката општине (члан 102. став 1. тачке 2. и 6), да закони, статуту, други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом,

да прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом (члан 108).

Такође, Суд је имао у виду да је Закон о локалној самоуправи (“Службени гласник Републике Српске” бр. 101/04, 42/05 и 118/05), који је наведен као правни основ за доношење оспорене одлуке, престао да важи 26. новембра 2016. године ступањем на снагу Закона о локалној самоуправи (“Службени гласник Републике Српске” број 97/16). Одредбама члана 12. став 1. тачка б) алинеја 2. ранијег, односно чланом 18. тачка 2) подтачка 2. важећег закона прописано је да самосталне надлежности општине обухватају, поред осталих, уређење и обезбјеђивање обављања комуналних дјелатности. Чланом 30. алинеја 2. ранијег, односно чланом 39. став 1. и став 2. тачка 2) важећег закона, прописано је да је Скупштина представнички орган, орган одлучивања и креирања политике јединице локалне самоуправе, који је, у смислу овог закона, поред осталог, надлежан да доноси одлуке и друге опште акте и даје њихово аутентично тумачење.

Поред наведеног, Суд је имао у виду да су Законом о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 124/11 и 100/17) утврђене комуналне дјелатности од посебног јавног интереса и начин обезбјеђивања посебног јавног интереса, организација обављања комуналних дјелатности и начин њиховог финансирања (члан 1). Релевантним одредбама овог закона је прописано: да се као дјелатност од посебног јавног интереса у смислу овог закона сматра и збрињавање отпада из стамбених и пословних простора (члан 2. став 1. тачка г), које је дјелатност индивидуалне комуналне потрошње (члан 2.

став 2), да збрињавање отпада из стамбених и пословних простора обухвата прикупљање, одвожење, депоновање, уништавање или прераду отпада, осим индустријског отпада и опасних материја, као и одржавање депоније (члан 3. тачка д), да дјелатности индивидуалне комуналне потрошње представљају комуналне услуге и производе који се могу дефинисати, измјерити и наплатити према количини стварно извршене комуналне услуге за сваког корисника појединачно (члан 3. тачка п), да јединица локалне самоуправе обезбјеђује организовано обављање комуналних дјелатности, а својом одлуком детаљније прописује услове и начин обављања комуналних дјелатности и јединицу обрачуна за сваку врсту комуналне услуге и начин наплате комуналних услуга (члан 6. став 1. тач. а) и е), да одлуку из става 1. овог члана доноси скупштина јединице локалне самоуправе (члан 6. став 2); да се средства за обављање комуналних дјелатности индивидуалне комуналне потрошње обезбјеђују из цијене комуналних услуга (члан 20. став 1); да цијену комуналне услуге утврђује давалац комуналне услуге, а сагласност на цијену даје надлежни орган јединице локалне самоуправе (члан 20. став 3).

Закон о метрологији у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ број 33/16 и 18/20) у односу на који је оспорена предметна одлука престао је да важи у току поступка пред Судом, ступањем на снагу Закона о метрологији у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ број 132/22). Чланом 6. ранијег, као и чланом 6. став 1. важећег Закона о метрологији у Републици Српској је прописано да се у Републици Српској обавезно употребљавају мјерне јединице Међународног система јединица (Système International d'Unités, SI) и мјерне јединице

које нису обухваћене Међународним системом јединица, а које се могу користити у складу са овим законом.

Имајући у виду наведене уставне и законске одредбе, Суд је оцијенио да члан 7. став 1. тачке а), б), в), г) и ђ) Одлуке о прикупљању, одвожењу и депоновању комуналног отпада („Службени гласник Републике Српске“ број 5/13) није у супротности са Законом о комуналним дјелатностима, те да у конкретном случају није нарушено начело уставности и законитости из члана 108. Устава Републике Српске.

Наиме, Суд је оцијенио да је Скупштина Града Бијељина сагласно цитираним одредбама Закона о локалној самоуправи и Закона о комуналним дјелатностима била овлашћена да донесе оспорену одлуку, с циљем извршавања релевантних одредаба Закона о комуналним дјелатностима. У оквиру наведеног је и овлашћење скупштине јединице локалне самоуправе да својом одлуком детаљније пропише јединицу обрачуна за сваку врсту комуналне услуге и начин наплате комуналних услуга (члан 6. став 1. тачка е) и став 2. Закона о комуналним дјелатностима), па тако и за збрињавање отпада из стамбених и пословних простора. Имајући у виду наведено, Суд је оцијенио да члан 7. став 1. тачке а), б), в), г) и ђ) оспорене одлуке није у супротности са Законом о комуналним дјелатностима, јер Закон овлашћује јединицу локалне самоуправе да ово питање аутономно уреди својим актом. По оцјени Суда, доносилац оспорене одлуке нормирањем као у оспореној одредби није изашао из уставних и законских оквира, а начин на који је дефинисана јединица обрачуна и начин наплате сакупљања и одвоза комуналног отпада у конкретном случају представља ствар цјелисходне процјене доносиоца оспореног акта у уређивању овог питања.

Суд је оцијенио да одредбе Закона о метрологији у Републици Српској на које указује давалац иницијативе нису релевантне за оцјењивање законитости оспорене одредбе, с обзиром на то да се овим законом уређује „законска метрологија“ (члан 1) и наређује употреба мјерних јединица Међународног система мјерних јединица (СИ јединице) у Републици Српској (члан 6), а не надлежност јединица локалне самоуправе и комуналне дјелатности од посебног јавног интереса, начин обезбјеђивања посебног јавног интереса те организација обављања комуналних дјелатности и начин њиховог финансирања, који су примарно, на општи начин и цјеловито уређени Законом о комуналним дјелатностима. Због тога је и разматрана законитост оспорене норме превасходно у односу на овај закон.

Како је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Суд је на основу члана 40. став 5. Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12) одлучио без доношења рјешења о покретању поступка.

На основу изложеног Суд је одлучио као у изреци овог рјешења.

Ово рјешење Уставни суд је донио у саставу: предсједник Суда мр Џерард Селман и судије: Војин Бојанић, Светлана Брковић, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Радомир В. Лукић, проф. др Иванка Марковић и академик проф. др Снежана Савић.

Број: У-7/22
31. мај 2023. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

Није прихваћена иницијатива за оцјењивање уставности и законитости акта скупштине локалне заједнице пошто доносилац одлуке оспореном одредбом није изашао из уставних и законских оквира, а начин на који је дефинисана јединица обрачуна и начин наплате сакупљања и одвоза комуналног отпада у конкретном случају представља ствар цјелисходне процјене доносиоца оспореног акта у уређивању овог питања.

Рјешење
Број У-11/22 од 31. маја 2023. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 52/23

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске, члана 40. став 5. и члана 61. став 1. тачка г) Закона о Уставном суду Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 104/11 и 92/12), на сједници одржаној 31. маја 2023. године, д о н и о је

Р Ј Е Ш Е Њ Е

Не прихвата се иницијатива за оцјењивање уставности члана 1. Одлуке о одређивању простора за одржавање јавних скупова („Службени гласник Града Бања Лука“ број 31/11).

О б р а з л о ж е њ е

Правни факултет Универзитета за пословни инжењеринг и менаџмент Бања Лука дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности члана 1. Одлуке о одређивању простора за одржавање јавних скупова („Службени гласник Града Бања Лука“ број 31/11), коју је донијела Скупштина Града Бања Лука. Иако је у иницијативи наведена одлука оспорена у цјелини, из навода даваоца иницијативе и образложења о повреди Устава Републике Српске произлази да се, у суштини, оспорава одредба члана 1. овог акта, којом је дефинисан простор за одржавање јавних скупова на подручју града Бања Лука. У иницијативи се наводи да

оспорено прописивање није у сагласности са чланом 30. и чланом 49. став 5. Устава, те чланом 11. Конвенције за заштиту људских права и основних слобода, односно да се крши уставни принцип непосредне примјене Уставом зајемченог права на слободу мирног окупљања. Давалац иницијативе, наиме, истиче да је предметном нормом Одлуке ограничено право грађана на слободу мирног окупљања, јер је у знатном обиму сужен простор за одржавање јавних протеста и мирно окупљање, тако што су предвиђене само двије локације у граду за ове активности. У вези са наведени указује на то да се у пракси ова одредба тумачи рестриктивно, на начин да надлежни органи претежно заузимају став да се на површинама које нису наведене у овом акту јавна окупљања не могу одржавати. Надаље, у иницијативи се наводи да се, према члану 30. став 2. Устава, само законом може ограничити слобода окупљања, тако да је прописивање ограничавања слободе избора простора за јавно окупљање на територији града Бања Лука предметним подзаконским актом, нарушена ова уставна одредба. Из истих разлога је, по мишљењу даваоца иницијативе, дошло до повреде члана 11. Конвенције за заштиту људских права и основних слобода, који гарантује слободу мирног окупљања и удруживања, те у том смислу подразумијева одређене обавезе државе како би се осигурало да грађани неометано реализују ово право.

У одговору на иницијативу који је доставила Скупштина Града Бања Лука наводи се да иницијатива није основана, јер је оспорена одлука у сагласности са Уставом Републике Српске и Законом о јавном окупљању („Службени гласник Републике Српске“ број 118/08). Доносилац ове одлуке, наиме, износи став да овим актом није ограничено право

грађана Бање Луке на мирно окупљање, већ је у складу са чланом 3. став 3. Закона о јавном окупљању дефинисан простор за одржавање јавних скупова на територији овог града. Такође указује на то да је оспореним чланом 1. Одлуке, између осталог, прописано да се у насељима гдје нема јавне површине јавни скупови одржавају на другим погодним површинама, што даје најширу могућност за одржавање јавних скупова на територији града Бања Лука у складу са Законом о јавном окупљању. Оспореним прописивањем, како се истиче, није забрањено одржавање јавних скупова на осталим површинама у граду, које нису дефинисане чланом 1. Одлуке. Слиједом наведеног, предлаже се да Суд не прихвати дату иницијативу.

Одлуку о одређивању простора за одржавање јавних скупова („Службени гласник Града Бања Лука“ број 31/11) донијела је Скупштина Града Бања Лука на основу члана 3. став 3. Закона о јавном окупљању („Службени гласник Републике Српске“ број 118/08), члана 30. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске бр. 101/04, 42/05 и 118/05) и члана 32. Статута Града Бања Лука („Службени гласник Града Бања Лука“ бр. 25/05 и 30/07). Оспореним чланом 1. ове одлуке прописано је да се за одржавање јавних скупова на подручју града Бања Лука одређују простори Трга Крајине и парка „Младен Стојановић“, а у насељима гдје нема јавне површине - на другим погодним површинама, уз сагласност надлежног одјељења Административне службе Града и власника земљишта.

У поступку оцјењивања уставности оспорене одредбе предметне одлуке Суд је имао у виду члан 102. тачка 6.

Устава Републике Српске којим је утврђено да општина, преко својих органа, у складу са законом извршава законе, друге прописе и опште акте Републике чије извршавање је повјерено општини, те обезбјеђује извршавање прописа и општих аката општине. Надаље, одредбама Устава у односу на које давалац иницијативе тражи оцјењивање оспорене норме предметне одлуке утврђено је: да грађани имају право на мирно окупљање и јавни протест, те да се слобода окупљања може законом ограничити само ради заштите безбједности људи и имовине (члан 30), да се одредбе чланова 13, 22, 23, 24, 25, 26, 28. и 30. Устава остварују у складу са одговарајућим одредбама чланова 8. до 11. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (члан 49. став 5).

Према члану 11. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, на који се такође указује у иницијативи, свако има право на слободу мирног окупљања и слободу удруживања с другима, укључујући ту право на образовање синдиката и приступање синдикатима ради заштите својих интереса (став 1). На уживање ових права неће се постављати никаква ограничења, осим оних која су прописана законом и неопходна у демократском друштву у интересу националне безбједности или јавне сигурности, ради спречавања нереда или криминала, ради заштите здравља или морала или заштите права и слобода других. Овим се чланом не спречава законито ограничавање уживања ових права припадницима оружаних снага, полиције или државне управе (став 2).

Чланом 30. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ бр. 101/04, 42/05 и 118/05), који

је означен као правни основ за доношење оспорене одлуке, а који је био на снази у вријеме њеног доношења, прописано је да скупштина општине, поред осталог, доноси одлуке и друга општа акта и даје њихово аутентично тумачење. Идентичну одредбу садржи и члан 39. став 2. тачка 2. важећег Закона о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ бр. 97/16, 36/19 и 61/21).

Одредбама Закона о јавном окупљању („Службени гласник Републике Српске“ број 118/08) које су, по оцјени Суда, релевантне у конкретном случају прописано је: да се овим законом уређују јавна окупљања грађана ради јавног изражавања политичких, социјалних и других увјерења и интереса, начин организовања мирних окупљања и јавних протеста, јавне приредбе и други јавни скупови који су слободни и остварују се на начин прописан овим законом (члан 1), да се јавним окупљањем у смислу овог закона сматра свако организовано окупљање грађана које се одржава на за то примјереном простору (члан 2) да је простор примјерен за јавни скуп јавно мјесто које је приступачно и погодно за окупљање лица чији број и идентитет није унапријед одређен и на коме окупљање грађана не доводи до угрожавања права других лица, јавног морала, безбједности људи и имовине, здравља људи и ометања јавног саобраћаја (члан 3. став 1), да се актом града, односно општине, одређује простор из става 1. члана 3. (члан 3. став 3), да се само овим законом могу прописати ограничења права на јавно окупљање ради заштите Уставом утврђеног поретка, јавног морала и здравља људи, као и заштите слобода и права других људи (члан 5), да се, изузев простора одређеног актом града, односно општине из члана 3. став 3. овог закона, мирно окупљање не може одржавати у близини болница, на начин да омета

приступ возилима хитне помоћи; у близини дјечјих вртића и основних школа док у њима борава дјеца; у националним парковима и заштићеним парковима природе, осим мирних окупљања која имају за циљ популаризацију заштите природе и обиљежавање значајних историјских датума; у близини споменика културе, ако би то могло проузроковати уништење или оштећење заштићене вриједности; на магистралним, регионалним и локалним путевима на начин којим се угрожава безбједност саобраћаја; те у близини објеката који се посебно обезбјеђују на удаљености најмање 50 метара од њих (члан 12), да ће надлежни орган рјешењем забранити одржавање мирног окупљања ако је пријављено на просторима на којима се у складу са овим законом не може одржавати (члан 13. став 1. тачка в).

Имајући у виду наведено, Суд је оцијенио да прописивањем из оспореног члана 1. предметне одлуке нису нарушене уставне гаранције из члана 30. Устава Републике Српске, како се то наводи у иницијативи. Прије свега, Суд је утврдио да у погледу остваривања права на мирно окупљање Устав упућује на закон којим треба ближе да се уређује начин остваривања овог права у границама и у обиму који одређује Устав. Сходно томе, оспорена одлука је донесена на основу овлашћења из Закона о јавном окупљању, са циљем извршавања релевантне одредбе члана 3. став 3. овог закона, којом је прописано да се актом града, односно општине, одређује простор који је примјерен за јавне скупове. Сагласно овом овлашћењу, оспореном нормом члана 1. Одлуке дефинисан је простор за одржавање јавних скупова на подручју града Бања Лука. Овакво прописивање, по оцјени Суда, не представља ограничење Уставом гарантованог права на мирно окупљање, како

то сматра давалац иницијативе. Наиме, слобода мирног окупљања је чланом 30. Устава уређена на општи начин, те је предвиђено да се искључиво законом може ограничити слобода окупљања ради заштите темељних вриједности које Устав посебно штити – безбједност људи и имовине, у складу са уставним оквиром законодавне надлежности у области заштите људских права. У том смислу је чланом 3. став 2. и чланом 12. Закона о јавном окупљању прописано на којим просторима се јавни скуп и мирна окупљања не могу одржавати.

Дакле, дефинисањем одређених простора за одржавање јавних скупова на подручју града Бања Лука - Трг Крајине и парк „Младен Стојановић“, а у насељима гдје нема јавне површине - на другим погодним површинама, доносилац оспорене одлуке, по оцјени Суда, није ограничио право грађана на мирно окупљање и јавни протест, већ је поступио у складу са обавезом утврђеном чланом 3. став 3. Закона о јавном окупљању, односно одредио је конкретан простор који је примјерен за јавно окупљање на подручју града Бања Лука, водећи истовремено рачуна о ограничењима која су прописана Уставом и овим законом, те не доводећи при томе у питање гаранције зајамчене чланом 30. Устава. Суд сматра да су наводи иницијативе одраз погрешног тумачења ове уставне норме, те као посљедица тога и оспорене одредбе предметне одлуке.

Из истих разлога Суд је оцијенио да оспорено нормирање није супротно члану 11. Конвенције за заштиту људских права и основних слобода, која штити слободу мирног окупљања и удруживања, те у реализацији ових права допушта ограничења прописана законом која су

неопходна у интересу националне безбједности, спречавања нереда или криминала, заштите здравља и права и слобода других.

Наводи иницијативе о рестриктивном тумачењу оспорене одредбе од стране надлежних органа приликом њене примјене у пракси нису од уставноправног значаја, имајући у виду да према члану 115. Устава Републике Српске овај суд није надлежан да оцјењује примјену општих правних аката.

Како је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Суд је, на основу члана 40. став 5. Закона о Уставном суду Републике Српске, о уставности оспорене одредбе предметне одлуке одлучио без доношења рјешења о покретању поступка.

На основу изложеног одлучено је као у изреци овог рјешења.

Ово рјешење Уставни суд је донио у саставу: председник Суда мр Џерард Селман и судије: Војин Бојанић, Светлана Брковић, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Радомир В. Лукић, проф. др Иванка Марковић и академик проф. др Снежана Савић.

Број: У-11/22
31. мај 2023. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

Дефинисањем одређених простора за одржавање јавних скупова на подручју локалне заједнице, доносилац оспорене одлуке није ограничио право грађана на мирно окупљање и јавни протест, већ је одредио конкретан простор који је примјерен за јавно окупљање, водећи истовремено рачуна о ограничењима која су прописана Уставом и овим законом, не доводећи при томе у питање уставне гаранције.

Рјешење
Број У-40/22 од 31. маја 2023. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 52/23

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске, члана 40. став 5. и члана 61. став 1. тачка г) Закона о Уставном суду Републике Српске («Службени гласник Републике Српске» бр. 104/11 и 92/12), на сједници одржаној 31. маја 2023. године, д о н и о ј е

Р Ј Е Ш Е Њ Е

Не прихвата се иницијатива за оцјењивање уставности и законитости чл. 50, 51, 52, 53, 54. и 55. Кодекса професионалне етике на Универзитету у Источном Сарајеву број: 01-С-184-1-XLVII/18 од 31. маја 2018. године.

О б р а з л о ж е њ е

Проф. др Ратко Ђуричић, проф. др Марко Суботић и доц. др Жељко Стевић из Добоја, те доц. др Сузана Миладић Тешић из Прибенића, општина Теслић, сви заступани по пуномоћнику Небојши Милановићу, адвокату из Бање Луке, дали су Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости чл. 50, 51, 52, 53, 54. и 55. Кодекса професионалне етике на Универзитету у Источном Сарајеву број: 01-С-184-1-XLVII/18 од 31. маја 2018. године (у даљем тексту: Етички кодекс). Наведене одредбе Етичког кодекса даваоци иницијативе оспоравају због, како

се наводи, њихове несагласности са одредбама члана 20. став 1. и члана 39. став 4. Устава Републике Српске, као и са одредбама чл. 119. и 121. став 1. Закона о високом образовању („Службени гласник Републике Српске“ број 67/20). Образлажући наведено даваоци иницијативе указују на наведене одредбе Закона о високом образовању, те члан 20. став 1. Устава и чл. 5. до 35. наведеног кодекса и с тим у вези истичу да Етичким кодексом није дефинисано шта се сматра тежом, а шта лакшом повредом етичких начела што, по њиховом мишљењу, омогућава Сенату и Управном одбору Универзитета у Источном Сарајеву да, без унапријед утврђених критеријума, дакле по својој слободној вољи, одлучују да ли је неко понашање наставника Универзитета лакша или тежа повреда етичких начела, као и да је доносилац акта, с обзиром на то да је регулисао услове и поступак изрицања мјера за повреде етичких правила, који се могу уредити само законом, а не и подзаконским актом, изашао из оквира своје надлежности. Поред наведеног, даваоци иницијативе истичу да наведени кодекс, који је донесен на основу раније важећег Закона о високом образовању („Службени гласник Републике Српске“ бр. 73/10, 104/11, 84/12, 108/11, 44/15, 90/16 и 31/18) није у прописаном року усаглашен са важећим Законом о високом образовању. Уз то, даваоци иницијативе образлажу на који начин је оспореним прописивањем повријеђен члан 39. став 4. Устава, те предлажу да Суд утврди неуставност и незаконитост оспореног акта.

У одговору на иницијативу који је доставио ректор Универзитета у Источном Сарајеву оспорени су наводи давалаца иницијативе као неосновани, те је, између осталог, наведено да је оспорени акт донесен сагласно Статуту

Универзитета у Источном Сарајеву број: 01-С-294-III/11 од 6. октобра 2011. године и Закону о високом образовању („Службени гласник Републике Српске“ бр. 73/10, 104/11, 84/12, 108/11, 44/15, 90/16 и 31/18), који је важио у вријеме његовог доношења. У одговору је, такође, указано на одредбе чл. 148, 149. и 151. Закона о високом образовању („Службени гласник Републике Српске“ број 67/20), те наведено да Министарство за научнотехнолошки развој, високо образовање и информационо друштво у Влади Републике Српске није још донијело све подзаконске акте на основу којих би Универзитет требало да усклади своје опште акте, те да се подзаконски акти овог универзитета који су донесени на основу ранијег Закона о високом образовању примјењују у оном дијелу који није у супротности са важећим Законом о високом образовању. Надаље, у одговору се наводи да се у ранијем Закону о високом образовању Кодекс професионалне етике не спомиње, с тим што је одредбом члана 55. став 1. тог Закона о високом образовању јасно дефинисано да високошколске установе, у складу са одредбама овог закона, имају право да уреде своје структуре и активности сопственим правилима, у складу са овим законом, другим важећим законима и својим статутом, те да је сходно томе основ за доношење предметног кодекса предвиђен у члану 145. Статута Универзитета у Источном Сарајеву, који је донесен по претходно прибављеној сагласности ресорног министарства, а након што је исто утврдило да је Статут усаглашен са законом на основу којег је донесен. Уз то, у одговору је наглашено да је Етички кодекс, који је донио Сенат у складу са својим овлашћењима, интерни акт институције којим се ближе уређују етичка начела, општеприхваћена правила понашања и стандарди

којих су дужни да се придржавају запослени конкретне институције, те да се поступак који прописује овај кодекс води због кршења правила етичког поступка и не спречава истовремено вођење кривичног, дисциплинског или неког другог поступка. Поред наведеног, у одговору се истиче да су описане мјере првенствено прописане да укажу на погрешно понашање, да укажу на осуду јавности и спријече даље кршење начела од стране особе која је повриједила начела кодекса, али и да утиче на остале запослене и укаже на неприхватљива понашања, као и да се Етичким кодексом популаризују специфичне вриједности директно везане за универзитетску дјелатност у ширем смислу, те пружа подршка промоцији етичких понашања и моралних вриједности садржаних у кодексу који представљају обавезу за све чланице Универзитета и Универзитет као заједницу у цјелини, а начин на који ће се одредити санкција зависи од тежине дјела, као и посљедице коју је такво дјело произвело и околности описаних у оспореном члану 54. став 2. Кодекса, гдје се узимају у обзир тежина учињене повреде, штета која је нанесена угледу Универзитета, приједлога Етичког комитета и активности које је учинилац предложио да ће предузети у сврху отклањања посљедица повреде кодекса. Детаљно оспоравајући и остале наводе из иницијативе у одговору је предложено да се иницијатива не прихвати.

Кодекс професионалне етике на Универзитету у Источном Сарајеву број 01-С-84-1-XLVII/18 донио је Сенат Универзитета у Источном Сарајеву, на XLVII сједници одржаној 31. маја 2018. године, позивајући се на члан 64. став 2. тачка в) Закона о високом образовању (“Службени гласник Републике Српске” бр. 73/10, 104/11, 84/12, 108/13, 44/15, 90/16 и 31/18) и чл. 34. и 145. Статута Универзитета у

Источном Сарајеву. Овим кодексом професионалне етике на Универзитету у Источном Сарајеву (у даљем тексту: Етички кодекс) утврђују се морална начела, начела професионалне етике у наставном, умјетничком и научноистраживачком раду, као и начин и поступак утврђивања одговорности за повреду етичких начела и мјере које се изричу за повреде етичких начела на Универзитету у Источном Сарајеву (у даљем тексту: Универзитет) (члан 1).

Одредбама овог кодекса, које су оспорене иницијативом, прописано је: у члану 50. - да у случају да Етички комитет у доказном поступку и приликом утврђивања свог мишљења утврди да је лице против којег је покренут поступак починило повреду Етичког кодекса Универзитета, Етички комитет може предложити Сенату Универзитета изрицање једне од слједећих мјера: писана опомена, јавна опомена, јавни укор (став 1), да се писана опомена изриче у писаној форми одлуком Сената из члана 48. став 2. тачка 2. овог етичког кодекса која се саопштава само лицу којем је изречена и улаже се у његов досије, те да се саопштавање мјере писане опомене лицу којем је изречена сматра извршеним чином достављања одлуке Сената којом је мјера изречена (став 2), да се јавна опомена изриче у писаној форми, саопштава лицу којем је изречена, улаже у досије лица којем је изречена и саопштава на сједници наставно-научног вијећа факултета/наставно-умјетничког вијећа академије чији је члан лице којем је изречена мјера, те да се саопштавање мјере јавне опомене лицу којем је изречена сматра извршеним чином достављања одлуке Сената којом је мјера изречена (став 3), да је јавни укор најстрожа мјера која се изриче у писаној форми, саопштава лицу којем је изречена, улаже у досије лица којем је изречена, саопштава се на сједници

наставно-научног вијећа факултета/наставно-умјетничког вијећа академије чији је члан лице којем је изречена мјера и објављује се на интернет страницама Универзитета и матичног факултета/академија Универзитета (став 4), да мјере из става 1. овог члана изриче Сенат Универзитета, а за њихову реализацију, у складу са овим етичким кодексом, задужен је матични факултет/академија Универзитета, односно Ректорат Универзитета (став 5), да се мјера јавне опомене саопштава на сједници наставно-научног вијећа факултета/наставно-умјетничког вијећа академије чији је члан лице којем је изречена мјера, по коначности одлуке Сената Универзитета којом је мјера изречена (став 6), да се мјера јавног укора саопштава на сједници наставно-научног вијећа факултета/наставно-умјетничког вијећа академије чији је члан лице којем је изречена мјера и објављује на интернет страницама Универзитета и матичног факултета/академија Универзитета, по коначности одлуке Сената Универзитета којом је мјера изречена (став 7); у члану 51 - да се писана опомена изриче учиниоцу повреде етичких начела Етичког кодекса за кога се може очекивати да ће овакав вид писаног упозорења, без објављивања истог, довољно утицати на њега да више не врши повреде Кодекса; у члану 52 - да се јавна опомена изриче лицу које је учинило тежу/е повреду/е етичких начела Етичког кодекса или лицу којем је раније изречена мјера писане опомене или јавне опомене и за кога се може очекивати да ће јавно објављивање ове мјере довољно утицати да више не врши повреде Етичког кодекса; у члану 53 - да се јавни укор као најтежа мјера изриче само ако се процијени да је повреда Етичког кодекса такве тежине да се на лице које је повреду учинило на други начин не може утицати, како би се спријечило даље кршење

етичких начела; у члану 54 - да о врсти мјере из члана 50. став 1. овог кодекса одлучује Сенат Универзитета (став 1), да се одређивање мјере која се изриче учиниоцу повреде Етичког кодекса врши у зависности од тежине учињене повреде, штете која је нанесена угледу Универзитета, приједлога Етичког комитета и активности које је учинилац предложио да ће предузети у сврху отклањања посљедица повреде кодекса (став 2), да утврђена одговорност учиниоца за учињену повреду Етичког кодекса не утиче на његову евентуалну одговорност по другим основама (дисциплинска, прекршајна или кривична (став 3); у члану 55 - да изрицање мјера има за циљ да укаже на то да академска заједница Универзитета сматра како су одређена понашања друштвено неприхватљива, да нарушавају углед академске заједнице и ремеће њено нормално функционисање, у складу са важећим прописима и добрим академским обичајима (став 1), да се изрицањем мјере Универзитет ограђује од друштвено неприхватљивих понашања која нарушавају углед академске заједнице и ремеће њено нормално функционисање, у складу са важећим прописима и добрим академским обичајима (став 2), да без обзира на то да ли се у поступку за утврђивање одговорности за повреду Етичког кодекса утврди или не утврди одговорност учиниоца и изрекне мјера, то не утиче на његову евентуалну одговорност по неком другом основу (став 3).

Одредбама Устава Републике Српске на чију повреду се позивају даваоци иницијативе и другим релевантним одредбама утврђено је: да нико не може бити кажњен за дјело које, прије него што је учињено, није било законом предвиђено као кажњиво дјело, нити му се може изрећи казна која за то дјело није законом била предвиђена (члан

20. став 1), да запосленима може престати радни однос противно њиховој вољи на начин и под условима који су утврђени законом и колективним уговором (члан 39. став 4), да Република уређује и обезбјеђује, између осталог, образовање (тачка 12. Амандмана XXXII на Устав Републике Српске, којим је замијењен члан 68. Устава), да Народна скупштина доноси законе, друге прописе и опште акте (члан 70. став 1. тачка 2), да закони, статuti, други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом, те да прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом (члан 108).

Одредбом члана 64. став 2. тачка в) Закона о високом образовању („Службени гласник Републике Српске“ бр. 73/10, 104/11, 84/12, 108/13, 44/15, 90/16 и 31/18), која је означена као правни основ за његово доношење, прописано је да Сенат високошколске установе доноси опште акте у складу са законом и статутом високошколске установе.

Уз то, одредбама Закона о високом образовању („Службени гласник Републике Српске“ број 67/20), у односу на које је тражена оцјена законитости оспореног етичког кодекса, као и другим релевантним одредбама тог закона прописано је: чланом 1. да се овим законом уређују циљеви и принципи високог образовања у Републици Српској, нивои и врсте високог образовања, оснивање, организација и рад високошколских установа, општа начела у области обезбјеђења квалитета у високом образовању, образовна, научноистраживачка и умјетничка дјелатност високошколских установа, права и обавезе академског особља и студената, тијела у области високог образовања, финансирање високошколских установа, као и друга питања

од значаја за обављање дјелатности високог образовања; чланом 4. да се високо образовање заснива, између осталог, на сљедећим принципима: академске слободе, аутономија, етичност академског особља (став 1. тач. 1, 2. и 3); чланом 53. да је Сенат академски и стручни орган високошколске установе који чине ректор, проректори, декани факултета, директори научноистраживачког института, као и студенти у складу са ставом 5. овог члана (ст. 1. и 3); чланом 54. да Сенат доноси опште акте у складу са законом и статутом високошколске установе (став 4); чланом 119. да академска честитост у складу са овим законом подразумијева истраживачку честитост у планирању, спровођењу и објављивању резултата истраживања, наставничку честитост у менторству, раду са студентима и другим сарадницима у настави, односно професионалност која се огледа у поштовању међународних академских норми, закона и достојанства особе (став 1), да се повреде истраживачке честитости огледају у неетичким праксама приликом спровођења и објављивања резултата истраживања као што су плагирање, измишљање, кривотворење, злоупотреба ауторства, двоструке публикације, селективно извјештавање и слично (став 2), да се повреде наставничке честитости огледају у неетичким праксама приликом рада са студентима и наставницима као што су неизвршавање наставничких обавеза, нарушавање достојанства личности, укључујући застрашивање, уцјењивање, примање мита и слично (став 3); чланом 121. да наставник или сарадник који је правоснажном пресудом осуђен за кривично дјело против полног интегритета, фалсификовања јавне исправе коју издаје високошколска установа или примања мита у обављању послова у високошколској установи, као и лице које је теже прекршило кодекс професионалне честитости

у складу са овим законом, не може бити бирано у звање наставника, односно сарадника (став 1); чланом 145. да ће Влада у року од годину дана од дана ступања на снагу овог закона донијети одлуку о Мрежи високошколских установа из члана 33. став 1. овог закона (члан 145. став 1); чланом 147. да ће министар у року од годину дана од дана ступања на снагу овог закона донијети правилнике о: 1) областима образовања (члан 31. став 4), 2) о поступку утврђивања испуњености услова за обављање дјелатности високог образовања (члан 35. став 6), 3) садржају, начину и поступку уписа у Регистар високошколских установа (члан 39. став 3), 4) условима за избор у научно-наставна, умјетничко-наставна, наставна и сарадничка звања (члан 87. став 1), 5) садржају и начину вођења евиденције коју води високошколска установа (члан 112. став 4), 6) начину прикупљања, похрањивања и обраде информација, односно остале процедуре важне за рад јединственог информационог система (члан 113. став 2), 7) садржају јавних исправа које издаје високошколска установа (члан 115. став 4), 8) поступку утврђивања испуњености услова за подстицајна средства (члан 124. став 6), 9) стандардима и нормативима за финансирање јавних високошколских установа (члан 125. став 3. тачка 1), 10) суфинансирању међународне размјене студената и академског особља (члан 125. став 3. тачка 2); чланом 148. да ће се до доношења подзаконских аката из чл. 145. и 147. овог закона примјењивати подзаконски акти донесени на основу Закона о високом образовању („Службени гласник Републике Српске“ бр. 73/10, 104/11, 84/12, 108/13, 44/15, 90/16, 31/18 и 26/19) који нису у супротности са одредбама овог закона; чланом 149. да ће високошколске установе ускладити своје статуте и друге опште акте са одредбама овог закона у року од шест мјесеци од дана ступања на снагу

подзаконских аката прописаних чл. 145. и 147. овог закона (став 1); чланом 151. да ступањем на снагу овог закона престаје да важи Закон о високом образовању („Службени гласник Републике Српске“ бр. 73/10, 104/11, 84/12, 108/13, 44/15, 90/16, 31/18, 26/19 и 40/20).

У погледу навода даваоца иницијативе да доносилац акта није извршио законску обавезу да оспорени акт усклади са важећим Законом о високом образовању, Суд је утврдио да је Закон о високом образовању („Службени гласник Републике Српске“ бр. 73/10, 104/11, 84/12, 108/13, 44/15, 90/16, 31/18, 26/19 и 40/20), који је био на снази у вријеме доношења Кодекса професионалне етике на Универзитету у Источном Сарајеву и означен као правни основ за његово доношење, престао да важи ступањем на снагу Закона о високом образовању („Службени гласник Републике Српске“ број 67/20), којим је, прије свега, успостављена обавеза за Владу Републике Српске и Министарство за научно-технолошки развој, високо образовање и информационо друштво Републике Српске, односно надлежног министра овог министарства, да, у прописаном року, донесу одлуку о Мрежи високошколских установа и правилнике који су таксативно наведени у тач. 1. до 10. члана 147. овог закона. Поред тога, Суд је утврдио да је овим законом успостављена и обавеза за високошколске установе да, у остављеном року, након ступања на снагу подзаконских аката из чл. 145. и 147. овог закона, дакле аката на чије доношење су обавезани Влада и ресорни министар, ускладе своје статуте и друге опште акте са одредбама важећег закона. С тим у вези Суд констатује да су донесени сљедећи подзаконски акти: Одлука о Мрежи високошколских установа и студијских програма Републике Српске за период 2022-2023. година

(„Службени гласник Републике Српске“ бр. 7/22 и 49/22), те Правилник о областима образовања („Службени гласник Републике Српске“ број 64/21), Правилник о суфинансирању међународне размјене студената и академског особља („Службени гласник Републике Српске“ број 67/21), Правилник о садржају, начину и поступку уписа у Регистар високошколских установа („Службени гласник Републике Српске“ број 71/21), Правилник о стандардима и нормативима за финансирање јавних високошколских установа („Службени гласник Републике Српске“ бр. 85/21 И 9/22), Правилник о садржају јавних исправа које издају високошколске установе („Службени гласник Републике Српске“ број 88/21), Правилник о садржају и начину вођења евиденција које води високошколска установа („Службени гласник Републике Српске“ број 88/21), Правилник о поступку утврђивања испуњености услова за обављање дјелатности високог образовања („Службени гласник Републике Српске“ број 102/21) и Правилник о условима за избор у научно-наставна, умјетничко-наставна, наставна и сарадничка звања („Службени гласник Републике Српске“ број 2/22). Имајући у виду да из наведеног произлази да нису донесени правилници прописани у тач. 6. и 8. члана 147. Закона о високом образовању, дакле Правилник о начину прикупљања, похрањивања и обраде информација, односно остале процедуре важне за рад јединственог информационог система и Правилник о поступку утврђивању испуњености услова за подстицајна средства, Суд је оцијенио да није истекао законом прописани рок за усклађивање аката високошколских установа, односно да Универзитет у Источном Сарајеву као високошколска установа још није у обавези да врши усклађивање својих општих аката са

одредбама важећег Закона о високом образовању па према томе ни оспореног Етичког кодекса.

Полазећи од тога да је одредбом члана 54. став 4. важећег Закона о високом образовању прописано да Сенат доноси опште акте у складу са законом и статутом високошколске установе, те да је то било прописано и одредбом члана 64. став 2. тачка в) Закона о високом образовању који је био основ за доношење оспореног Кодекса професионалне етике, Суд је оцијенио да је оспорени етички кодекс донесен од стране Сената Универзитета у Источном Сарајеву као законом овлашћеног органа.

Имајући у виду одредбу члана 148. Закона о високом образовању („Службени гласник Републике Српске“ број 67/20), Суд је оцјењивао законитост оспорених одредаба чл. 50, 51, 52, 53, 54. и 55. Кодекса професионалне етике на Универзитету у Источном Сарајеву у односу на овај закон, дакле важећи Закон о високом образовању, те утврдио да наводи даваоца иницијативе о повреди одредаба члана 119. и 121. став 1. овог закона нису основани. Наиме, овим одредбама Закона о високом образовању дефинисана је академска честитост, те наведено да се повреде истраживачке честитости огледају у неетичким праксама приликом спровођења и објављивања резултата истраживања као што су плагирање, измишљање, кривотворење, злоупотреба ауторства, двоструке публикације, селективно извјештавање и слично, а повреде наставничке честитости у неетичким праксама приликом рада са студентима и наставницима као што су неизвршавање наставничких обавеза, нарушавање достојанства личности, укључујући застрашивање, уцјењивање, примање мита и слично, као и да лице које

је теже прекршило кодекс професионалне честитости не може бити бирано у звање наставника, односно сарадника. Такође, овим одредбама Закона (члан 119. став 4) утврђено је овлашћење високошколским установама да својим општим актима санкционишу академско особље за које се утврди да је повриједило академску честитост (истраживачку и наставничку). Како је према важећем Закону о високом образовању свака високошколска установа дужна да, у складу са својим општим актима, санкционише академско особље за које се утврди да је повриједило академску честитост, то оспорене одредбе Кодекса којим су прописане врсте мјера које се изричу за повреде етичких начела, начин њиховог изрицања и обавјештавања, орган надлежан за изрицање мјера, те избор и сврха мјера нису несагласне са овим законом. У вези са наведеним Суд је имао у виду и да прописане мјере (писана опомена, јавна опомена и јавни укор) у оспореном Етичком кодексу нису, у вријеме доношења, имале карактер санкција, односно нису имале никакво правно дејство на статусна питања лица којима је мјера изречена, већ су првенствено биле усмјерене на јачање етичког понашања у оквирима академске заједнице. Наведено, по оцјени Суда, произлази из садржине оспорених одредаба, а посебно члана 55. Етичког кодекса којим је одређена сврха мјера, те прописано да поступак који се води због кршења правила Етичког кодекса не спречава истовремено вођење кривичног, дисциплинског или неког другог поступка. При томе, Суд напомиње да и даље остаје обавеза високошколских установа да, када се испуне законом прописани услови, своје опште акте усклади са важећим Законом о високом образовању, којим је дефинисана академска честитост, те обавезане високошколске установе

да својим општим актима санкционишу академско особље за које се утврди да је повриједило академску честитост.

У вези са наводима давалаца иницијативе да оспорено прописивање није у сагласности са Законом из разлога што није дефинисано шта се сматра тежом, а шта лакшом повредом етичких начела, Суд је оцијенио да, на основу члана 115. Устава, није надлежан за одлучивање овим поводом. Наиме, Суд је на основу наведене уставне одредбе надлежан да цијени уставност и законитост постојеће норме, а не и непостојећих, дакле шта би, у конкретном случају, оспорени Етички кодекс требало да садржи. Уставни суд такође, у смислу наведеног члана 115. Устава, није надлежан да одлучује ни о питањима примјене оспорених одредаба Етичког кодекса у пракси.

Поводом оспоравања одредаба чл. 50, 51, 52, 53, 54. и 55. Кодекса професионалне етике на Универзитету у Источном Сарајеву којим су, како је наведено, прописане врсте мјера, начин њиховог изрицања и обавјештавања, орган надлежан за изрицање мјера, те избор и сврха мјера, у односу на принципе из члана 20. став 1. и члана 39. став 4. Устава, Суд је оцијенио да се садржина наведених одредаба Кодекса не може довести у правну и логичку везу са садржином наведених уставних принципа, због чега нема основа за оцјену њихове сагласности са наведеним одредбама Устава.

Цијенећи да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и да прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Суд је, на основу члана 40. став 5. Закона о Уставном суду Републике Српске, у овом

предмету одлучио без доношења рјешења о покретању поступка.

На основу изложеног одлучено је као у изреци овог рјешења.

Ово рјешење Уставни суд је донио у саставу: предсједник Суда мр Џерард Селман и судије: Војин Бојанић, Светлана Брковић, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Радомир В. Лукић, проф. др Иванка Марковић и академик проф. др Снежана Савић.

Број: У-40/22
31. мај 2023. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

Уставни суд је темељем Устава надлежан да оцјењује уставност и законитост постојећих норми, а такође није надлежан да одлучује о питањима примјене оспорених одредаба у пракси, због чега није прихваћена иницијативу за њихово оцјењивање.

Рјешење
Број У-52/22 од 31. маја 2023. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 52/23

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске, члана 37. став 1. тачка а), члана 40. став 5. и члана 61. став 1. тач. г) и д) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12), на сједници одржаној 31. маја 2023. године, д о н и о ј е

Р Ј Е Ш Е Њ Е

Не прихвата се иницијатива за оцјењивање уставности члана 161. став 3. Закона о средњем образовању и васпитању (“Службени гласник Републике Српске” бр. 41/18, 35/20 и 92/20).

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за оцјењивање сагласности члана 161. став 3. Закона о средњем образовању и васпитању (“Службени гласник Републике Српске” бр. 41/18, 35/20 и 92/20) са чланом 158. став 6. истог закона.

О б р а з л о ж е њ е

Дарио Љ. Сандић из Бање Луке дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за оцјењивање уставности члана 161. став 3. Закона о средњем образовању и васпитању (“Службени гласник Републике Српске” бр. 41/18, 35/20 и 92/20). Према наводима даваоца иницијативе оспорена

законска одредба је у несагласности са чланом 158. став 6. истог закона, којим је прописано да је школовање у средњим јавним школама бесплатно. С тим у вези давалац иницијативе указује на примјену оспорене законске одредбе од стране школа и могуће злоупотребе приликом наплате партиципације од ученика, односно њихових родитеља, с обзиром на то да, како наводи, нема јасних и одредивих елемената/критеријума којима би се одредило када, на који начин и у којем износу школе могу да наплаћују ову партиципацију. Закључно, давалац иницијативе наводи да је оспорена законска одредба несагласна са чланом 38. став 2. Устава, те предлаже да Суд утврди њену несагласност са Уставом.

Народна скупштина Републике Српске доставила је одговор у коме је оспорила наводе из иницијативе истичући да давалац иницијативе на погрешан и непотпун начин тумачи одредбе Устава, те је, између осталог, наведено да је уставни основ за доношење Закона о средњем образовању и васпитању, чија одредба је оспорена, садржан у тачки 12. Амандмана XXXII на Устав Републике Српске којим је замијењен члан 68. Устава, као и да је законодавац, у потпуности, остао у границама својих Уставом загарантованих овлашћења када је школама дао могућност, не и обавезу, да наплате партиципацију, која ће се искористити на законом прописан начин. Поред тога, у одговору се наводи да се у конкретном случају не ради о повреди члана 38. став 2. Устава, јер је њиме прописано да је само основно образовање бесплатно, као и да могуће другачије уређење предметне материје није уставноправно релевантно, а да незадовољство даваоца иницијативе одређеним законским рјешењем не може бити предмет оцјене уставности. Уз то, у

одговору је наведено да Уставни суд није надлежан да цијени цјелисходност и оправданост оспореног законског рјешења, као ни међусобну усаглашеност одредаба истог закона, те је предложено да се иницијатива не прихвати.

Према оспореном члану 161. став 3. Закона о средњем образовању и васпитању (“Службени гласник Републике Српске” бр. 41/18, 35/20 и 92/20) школа може на почетку школске године од ученика наплатити партиципацију, а прикупљена средства ће користити за осигурање ученика, куповину свједочанстава, диплома, свесака и слично.

У поступку разматрања оспорене одредбе Закона о средњем образовању и васпитању Суд је имао у виду да је одредбом Устава Републике Српске на чију повреду се позива давалац иницијативе и другим релевантним одредбама утврђено: да је основно школовање обавезно и бесплатно (члан 38. став 2), да се слободе и права остварују, а дужности испуњавају непосредно на основу Устава, осим када је Уставом предвиђено да се услови за остваривање појединих од њих утврђују законом, те да се законом може прописати начин остваривања појединих права и слобода само када је то неопходно за њихово остваривање (члан 49. ст. 1. и 2), да Република уређује и обезбјеђује, поред осталог, образовање (тачка 12. Амандмана XXXII на Устав Републике Српске, којим је мијењан члан 68. Устава), да Народна скупштина доноси законе, друге прописе и опште акте (члан 70. став 1. тачка 2) и да закони, статуту, други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом (члан 108. став 1).

Поред наведених уставних одредаба, у поступку оцјењивања оспорене законске одредбе, Суд је имао у

виду одредбе Закона о средњем образовању и васпитању (“Службени гласник Републике Српске” бр. 41/18, 35/20 и 92/20) којим је прописано: да се овим законом уређује дјелатност средњег образовања и васпитања као дио јединственог система образовања Републике Српске (у даљем тексту: Република), оснивање и престанак рада средње школе (у даљем тексту: школа), статус ученика, наставника, стручних сарадника и осталих радника, руковођење и управљање школом, вредновање квалитета образовно-васпитног рада, развијање наставних планова и програма, финансирање и надзор над радом школа, признавање свједочанстава, те евиденције и јавне исправе, стицање квалификација, ванредно образовање и друга питања у вези са средњим образовањем (члан 1); да је средње образовање дјелатност од општег друштвеног интереса, те да средње образовање није обавезно (члан 2. ставови 2. и 5); да су Република и јединице локалне самоуправе заједно са школом одговорне за обезбјеђење школског простора, опреме и пратеће инфраструктуре за несметан приступ и учешће ученика у образовно-васпитном процесу (члан 6); да се средства за рад школе коју оснива Република обезбјеђују из: 1) буџета Републике, 2) буџета јединице локалне самоуправе или више јединица локалне самоуправе заједно на чијем подручју се школа налази и 3) других извора (члан 158. став 1), да се из буџета Републике обезбјеђују: 1) средства школама за плате запослених у складу са важећим прописима, 2) накнаде предвиђене Посебним колективним уговором, 3) трошкови републичког или вишег ранга такмичења на основу сагласности Министарства, 4) дио средстава за изградњу, опремање и инвестиционо одржавање, 5) дио средстава за потрошни материјал и алат

за практичну и кабинетску наставу (члан 158. став 2), да се из буџета јединица локалне самоуправе обезбјеђују: а) средства за гријање, струју, воду и земљарину, 2) трошкови наставе, 3) стручно усавршавање наставника, стручних сарадника, секретара и рачуновођа, 4) прво полагање приправничког испита, 5) средства за одржавање хигијене, 6) канцеларијски материјал, 8) часописи, 9) одјељенске и матичне књиге, 10) трошкови телефона и комуникационих услуга, 11) набавка свједочанстава, диплома, пријава, 12) средства за превоз радника, 13) љекарски преглед радника, 14) трошкови амортизације и отписа ситног инвентара, 15) трошкови општинског и регионалног такмичења, 16) дио средстава за изградњу, опремање и инвестиционо одржавање, 17) дио средстава за потрошни материјал и алат за практичну и кабинетску наставу, 18) средства за опремање библиотечног фонда (члан 158. став 3), да је у јавним средњим школама школовање редовних ученика бесплатно (члан 158. став 6); да ученици школе, односно њихови родитељи обезбјеђују средства за уџбенике, приручнике, осигурање ученика, куповину свесака, личну опрему за рад, превоз и екскурзије (члан 161. став 1), да јединица локалне самоуправе може кроз материјалне трошкове обезбиједити плаћање пуног износа или дијела трошкова из става 1. овог члана (члан 161. став 2).

Имајући у виду изложено Суд није прихватио иницијативу за оцјењивање уставности члана 161. став 3. Закона о средњем образовању и васпитању, из разлога што је законодавац, полазећи од уставног овлашћења из тачке 12. Амандмана XXXII на Устав Републике Српске, којим је мијењан члан 68. Устава, уредио област средњег образовања, а у оквиру тога и питање финансирања јавних школа које

Влада Републике Српске, у име Републике, оснива ради остваривања и обезбјеђивања права грађана на образовање и васпитање, у складу са овим законом и законом којим се уређује систем јавних служби. У том смислу законодавац је био овлашћен и да оспореном законском одредбом пропише партиципацију, као један од начина обезбјеђивања средстава за рад средњих школа, односно учешће ученика у обезбјеђивању средстава потребних за осигурање ученика, куповину свједочанстава, диплома, свесака и слично. Овако прописан начин обезбјеђивања средстава за рад школе ствар је, по оцјени Суда, законодавне политике, за чију оцјену Уставни суд, на основу члана 115. Устава, није надлежан.

По оцјени Суда, оспорена одредба Закона о средњем образовању и васпитању није несагласна са одредбом члана 38. Устава на коју указује давалац иницијативе. Наиме, уставна гаранција из члана 38. став 2. о обавезном и бесплатном основном образовању не може се тумачити тако широко како то чини давалац иницијативе, односно не може се повезивати са одредбом члана 158. став 6. Закона о средњем образовању и васпитању, којом је законодавац сагласно уставном овлашћењу из тачке 12. Амандмана XXXII на Устав Републике Српске, којим је мијењан члан 68. Устава, прописао да је у јавним средњим школама школовање редовних ученика бесплатно. Наиме, Уставом су утврђени темељни принципи који се односе на школовање, а законодавцу је дато овлашћење да, поштујући те принципе, законом детаљно уреди сва питања која су од значаја за реализацију ових уставних права грађана. При томе, сâмо прописивање да је у јавним средњим школама школовање редовних ученика бесплатно не значи да су бесплатно обезбијеђене све потребе ученика током средњег образовања, односно да је у цијелости искључено финансијско

учешће ученика, односно родитеља у обезбјеђивању средстава школе коју похађају њихова дјеца. С тим у вези, указивање даваоца иницијативе да формулација из оспореног члана Закона о средњем образовању и васпитању у пракси ствара простор за могуће злоупотребе од стране школа није у надлежности Уставног суда који, према члану 115. Устава, није надлежан да одлучује о примјени оспорене одредбе Закона.

Такође, није у надлежности Уставног суда одређеној чланом 115. Устава да оцјењује међусобну усаглашеност одредаба истог закона, у конкретном случају оспорене одредбе члана 161. став 3. Закона о средњем образовању и васпитању са одредбом члана 158. став 3. истог закона.

Цијенећи да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и да прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Суд је, на основу члана 40. став 5. Закона о Уставном суду Републике Српске, у овом предмету одлучио без доношења рјешења о покретању поступка.

На основу изложеног одлучено је као у изреци овог рјешења.

У складу са рјешењем Суда број: СУ-540/22 од 21. децембра 2022. године, судија проф. др Иванка Марковић је изузета од вијећања и гласања у овом предмету.

Ово рјешење Уставни суд је донио у саставу: предсједник Суда мр Џерард Селман и судије: Војин Бојанић, Светлана Брковић, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Радомир В. Лукић и академик проф. др Снежана Савић.

Број: У-52/22
31. мај 2023. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

Законско прописивање да је у јавним средњим школама школовање редовних ученика бесплатно не значи да су бесплатно обезбијеђене све потребе ученика током средњег образовања, нити се такво прописивање може довести у везу са уставном гаранцијом о бесплатном основном школовању.

Одлука

Број У-15/22 од 28. јуна 2023. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 60/23

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске, члана 40. став 5, члана 42. став 1, члана 60. став 1. тач. а) и б) и члана 61. став 1. тачка г) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12), на сједници одржаној 28. јуна 2023. године, д о н и о ј е

О Д Л У К У

Утврђује се да члан 75. став (1), члан 76. и члан 77. став (4) Правилника о раду Акционарског друштва „Комуналац“ Бијељина број 8354/2019 од 15. новембра 2019. године, који је донио Надзорни одбор овог акционарског друштва, нису у сагласности са Уставом Републике Српске и Законом о раду („Службени гласник Републике Српске“ бр. 1/16, 66/18 и 119/21).

Не прихвата се иницијатива за оцјењивање уставности и законитости члана 81. Правилника о раду Акционарског друштва „Комуналац“ Бијељина број 8354/2019 од 15. новембра 2019. године.

О б р а з л о ж е њ е

Свјетлана Чојић из Бијељине дала је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости члана 76. став 3. и члана 81. Правилника о раду Акционарског друштва

„Комуналац“ Бијељина број 8354/2019 од 15. новембра 2019. године, који је донио Надзорни одбор овог акционарског друштва. У иницијативи се наводи да оспорене одредбе овог правилника нису у сагласности са чланом 39. Устава Републике Српске, те са члановима 9. и 10. Закона о раду („Службени гласник Републике Српске“ бр. 1/16 и 66/18). Давалац иницијативе, прије свега, истиче да доносилац предметног правилника овај акт није ускладио са Посебним колективним уговором комуналних и услужних дјелатности Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 21/18) у погледу коефицијената за одређивање основне плате, тако да је Правилником одређен мањи обим права запослених од оних предвиђених овим посебним колективним уговором. Надаље, у иницијативи се наводи да оспорени правилник није у сагласности са Законом о измјенама и допунама Закона о раду („Службени гласник Републике Српске“ број 66/18), односно да овај подзаконски акт није усклађен са одредбама чланова 121. и 123. овог закона, која обавеза произлази из члана 271б. тог закона, а односи се на питање опорезивања плате порезом на доходак. Слиједом наведеног предлаже се да Суд, након спроведеног поступка, утврди да оспорене норме предметног правилника нису у сагласности са Уставом и законом.

У одговору на иницијативу који је, путем пуномоћника Гордане Бибић, адвоката из Бијељине, доставио доносилац оспореног правилника износи се став да је иницијатива неоснована. Прије свега, у одговору се наводи да је АД „Комуналац“ Бијељина, ступањем на снагу Закона о измјенама и допунама Закона о раду („Службени гласник Републике Српске“ број 66/18), у законском року ускладио све уговоре о раду закључене између радника и овог привредног друштва са новим законским рјешењима,

тако да није дошло до повреде права радника приликом обрачуна плате. Доносилац Правилника такође указује на то да су оспореним чланом 81. овог акта прописани исти коефицијенти који су предвиђени Посебним колективним уговором комуналних и услужних дјелатности Републике Српске, због чега нису основани наводи иницијативе да је Правилником прописан мањи обим права запослених од оних предвиђених овим посебним колективним уговором. Коначно, у одговору се, као релевантне у конкретном случају, цитирају одредбе чланова 120, 121. и 123. Закона о раду, затим члана 25. ст. 1, 2. и 3. Посебног колективног уговора комуналних и услужних дјелатности Републике Српске и члана 75. став 1, члана 76. став 1. и члана 77. оспореног правилника, те се предлаже да Суд не прихвати иницијативу као неосновану.

У допуни одговора на иницијативу доносилац Правилника, на тражење Суда, прецизира да овај акт није усклађен са релевантним одредбама Закона о измјенама и допунама Закона о раду („Службени гласник Републике Српске“ број 119/21), али истовремено истиче да су сви појединачни уговори о раду закључени између радника и АД „Комуналац“ Бијељина усклађени са члановима 120. и 121. Закона о раду („Службени гласник Републике Српске“ бр. 1/16, 66/18 и 119/21).

Подносилац иницијативе доставио је Суду допуну иницијативе 12.06.2023. године и уз њу приложио налаз и мишљење вјештака економске струке који је сачињен у парничном поступку који подносилац, као тужилац, води против доносиоца оспореног акта, као туженог, пред стварно и мјесно надлежним судом у Бијељини.

Правилник о раду Акционарског друштва „Комуналац“ Бијељина број 8354/2019 од 15. новембра 2019. године донио је Надзорни одбор овог акционарског друштва на основу члана 3. ст. 2, 5. и 6. Закона о раду („Службени гласник Републике Српске“ бр. 1/16 и 66/18), члана 56. став 3. Посебног колективног уговора комуналних и услужних дјелатности Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 21/18), те члана 51. став 1. тачка 2) и члана 110. став 1. Статута АД „Комуналац“ Бијељина, број 2706/2011 од 10. августа 2011. године. Оспореним чланом 76. став 3. овог правилника прописано је да је плата из става 1. овог члана плата прије опорезивања порезом на доходак. Чланом 81. прописано је да коефицијенти за утврђивање основне плате зависе од сложености послова, односно стручне спреме и квалификације за њихово обављање и утврђени су по платним групама од прве групе, као најједноставнијих, до седме групе, као најсложенијих послова (став 1). У ставу 2. овог члана одређене су платне групе, са описом послова, потребном стручном спремом и коефицијентом сложености на сљедећи начин: I група: први степен НК - коефицијент сложености - од 2,10 до 2,19; II група: други степен ПК - коефицијент сложености - од 2,20 до 2,79; III група: трећи степен КВ - коефицијент сложености - од 2,80 до 3,19; IV група: четврти степен ССС - коефицијент сложености - од 3,20 до 3,49; V група: пети степен ВКВ - коефицијент сложености - од 3,50 до 4,19; VI група: шести степен ВШС - коефицијент сложености - од 4,20 до 4,99; VII група: седми степен ВСС - коефицијент сложености - од 5 до 5,80.

У поступку оцјењивања уставности и законитости оспорених одредаба овог правилника Суд је имао у виду

релевантне одредбе Закона о раду („Службени гласник Републике Српске“ бр. 1/16, 66/18 и 119/21) којим је прописано: да се овим законом уређују радни односи, права, обавезе и одговорности из радног односа и други односи по основу рада у Републици Српској, ако посебним законима није другачије одређено (члан 1. став 1), да се права, обавезе и одговорности из радног односа уређују и колективним уговором, а правилником о раду и уговором о раду само када је то законом одређено (члан 1. став 4), да се колективним уговором закљученим између радника и послодавца у складу са законом уређују права, обавезе и одговорности из радног односа, начин и поступак њиховог остваривања и међусобни односи учесника колективног уговора (члан 3. став 1), услови под којима се правилником о раду, у складу са законом, уређују права, обавезе и одговорности из радног односа (члан 3. став 2), да се правилником о раду, у смислу овог закона, сматра правилник о раду који је донио послодавац у складу са чланом 3. овог закона (члан 7. став 3), да радник остварује право на бруто плату, у складу са законом и колективним уговором (члан 120. став 1), да се плата из члана 120. став 1. овог закона састоји од основне плате и увећања плате прописаних овим законом, колективним уговором и уговором о раду, пореза на доходак и доприноса (члан 121. став 1), да се законом, колективним уговором или уговором о раду може одредити другачији начин одређивања плате који не може бити неповољнији за радника од начина обрачуна плате из става 1. овог члана (члан 121. став 2) да је плата из става 1. члана 121. умањена за порез на доходак и доприносе нето плата радника (члан 121. став 3), да се основна плата одређује на основу услова потребних за рад на пословима за које је радник закључио

уговор о раду утврђених колективним уговором, општим актом и временаведеног на раду (члана 123. став 1), да су елементи за одређивање плате из става 1. члана 123. овог закона коефицијенти сложености посла и цијена рада, уколико законом и колективним уговором није другачије уређено (члан 123. став 2).

Одредбом члана 39. Устава, у односу на коју давалац иницијативе тражи оцјену оспорених норми Правилника, утврђено је да свако по основу рада има право на зараду, у складу са законом и колективним уговором.

Нормама Закона о раду на које се указује у иницијативи прописано је: да колективни уговор, правилник о раду и уговор о раду не могу да садрже одредбе којима се раднику дају мања права или утврђују неповољнији услови рада од права и услова који су утврђени законом, а да се општим актом и уговором о раду могу да утврде друга или пропишу повољнија права и повољнији услови рада од оних утврђених овим законом, ако то законом није изричито забрањено (члан 9), те да су незаконите одредбе општег акта које утврђују неповољнија права или неповољније услове рада од права и услова утврђених овим законом и умјесто њих се примјењују одредбе овог закона, а поједине одредбе уговора о раду којима су утврђени неповољнији услови рада од услова утврђених законом и општим актом су ништаве (члан 10).

Полазећи од наведених законских одредаба, Суд је оцијенио да нормирање из оспореног члана 81. овог правилника, којим су одређени коефицијенти за утврђивање основне плате радника, није супротно члану 9. и 10. Закона

о раду, како то сматра давалац иницијативе. Наиме, овим законом нису прописани коефицијенти за утврђивање основне плате радника, већ је дато овлашћење потписницима посебног колективног уговора за сваку област или грану да овим актом ближе уреде права по основу рада, обим права и начин и поступак њиховог остваривања, у шта, по оцјени Суда, спада и одређивање ових коефицијената. Истовремено, чланом 123. став 2. овог закона, као елемент за одређивање основне плате предвиђен је, поред цијене рада, и коефицијент сложености посла. Сходно наведеним законским одредбама, чланом 29. Посебног колективног уговора комуналних и услужних дјелатности Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 21/18) прописани су коефицијенти за утврђивање плате радника у овој области. Чланом 81. оспореног правилника, који је донесен на основу члана 3. ст. 2, 5. и 6. Закона о раду, прописани су коефицијенти за утврђивање основне плате радника у АД „Комуналац“ Бијељина, и то на начин да су, по оцјени Суда, ови коефицијенти повољнији од оних прописаних одредбама члана 29. Посебног колективног уговора комуналних и услужних дјелатности Републике Српске, тако што је за сваку платну групу коефицијент који је прописан овим колективним уговором утврђен у одређеном распону од најнижег коефицијента прописаног Посебним колективним уговором комуналних и услужних дјелатности Републике Српске па навише до одређене вриједности. Доносилац Правилника је, дакле, имајући у виду природу дјелатности коју обавља ово привредно друштво, сходно својој цјелисходној процјени оспореним чланом 81. прописао коефицијенте за утврђивање плате радника, на начин који, по оцјени овог суда, није супротан

одредбама чланова 9. и 10. Закона о раду, као ни члану 39. Устава, пошто није прописао коефицијенте за платне групе мање од прописаних Посебним колективним уговором комуналних и услужних дјелатности Републике Српске, већ исте и веће.

Приликом оцјењивања уставности и законитости члана 76. став 3. овог правилника Суд је узео у обзир да су Законом о измјенама и допунама Закона о раду („Службени гласник Републике Српске“ број 119/21), поред осталог, измијењене одредбе Закона о раду („Службени гласник Републике Српске“ бр. 1/16 и 66/18) које се односе на дефинисање плате радника и критеријума за одређивање висине плате, а које су биле на снази у вријеме доношења Правилника. Тако је, између осталог, чланом 1. овог закона измијењен члан 120. став 1. Закона о раду („Службени гласник Републике Српске“ бр. 1/16 и 66/18) на начин да гласи: “Радник остварује право на бруто плату у складу са законом и колективним уговором“. Чланом 2. овог закона је у цијелости измијењен члан 121, те гласи: Плата из члана 120. став 1. овог закона састоји се од основне плате и увећања плате прописаних овим законом, колективним уговором и уговором о раду, пореза на доходак и доприноса (став 1); Законом, колективним уговором или уговором о раду може се одредити другачији начин одређивања плате који не може бити неповољнији за радника од начина обрачуна плате из става 1. овог члана (став 2); Плата из става 1. овог члана умањена за порез на доходак и доприносе је нето плата радника (став 3). Чланом 5. овог закона је измијењен члан 123. и у релевантном дијелу гласи: Основна плата се одређује на основу услова потребних за рад на пословима за које је радник закључио уговор о раду утврђених колективним

уговором, општим актом и времена проведеног на раду (став 1); елементи за одређивање плате из става 1. овог члана су коефицијенти сложености посла и цијена рада, уколико законом и колективним уговором није другачије уређено (став 2).

Поред тога, чланом 18. Закона о измјенама и допунама Закона о раду („Службени гласник Републике Српске“ број 119/21), којим је послѣ члана 271б. додат нови члан 271в, прописано је да су доносиоци свих подзаконских аката донесених на основу овог закона дужни да у року од 30 дана од дана ступања на снагу овог закона ускладе њихове одредбе са одредбама чланова 120. и 121. овог закона.

Имајући у виду цитиране одредбе чланова 1, 2. и 5. Закона о измјенама и допунама Закона о раду („Службени гласник Републике Српске“ број 119/21), као и члан 18. у дијелу којим је прописана обавеза усклађивања подзаконских аката донесених на основу овог закона са одредбама чланова 120. и 121. овог закона у року од 30 дана од дана ступања на снагу овог закона, Суд је оцијенио да је оспореним чланом 76. став 3. Правилника, али и преосталим одредбама истог члана, те одредбама члана 75. став 1. и члана 77. став 4, које су све по свом садржају међусобно повезане, дошло до повреде начела законитости из члана 108. став 2. Устава. Због тога је Суд, на основу члана 42. став 1. Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12) оцјењивање законитости проширио и на одредбе члана 75. став 1, члана 76. ст. 1, 2. и 4. и члана 77. став 4. оспореног правилника. Овим нормама прописано је: да радник остварује право на плату у складу са овим правилником и уговором о раду (члан 75. став 1); да се

плата из члана 75. став 1. овог правилника састоји од дијела плате за обављени рад и временаведеног на раду; дијела плате по основу радног стажа у износу од 0,5% за сваку годину радног стажа; увећања плате по основу отежаних услова рада, прековременог рада, рада ноћу, рада празником и другим данима којима се по закону не ради; других примања по основу радног односа, у складу са Законом, овим правилником и уговором о раду (члан 76. став 1); да се законом, колективним уговором или уговором о раду може одредити другачији начин одређивања плате, који не може бити неповољнији за радника од начина обрачуна плате из става 1. овог члана (члан 76. став 2); да плата из става 3. овог члана, увећана за доприносе, представља бруто плату (члан 76. став 4), те да је у елементима за одређивање плате из ст. 1. и 2. члана 77. овог правилника садржан порез на доходак (члан 77. став 4).

Наиме, како из навода одговора на иницијативу, као и допуне одговора на иницијативу јасно произлази, доносилац оспореног правилника није поступио у складу са законском обавезом из члана 18. Закона о измјенама и допунама Закона о раду („Службени гласник Републике Српске“ број 119/21) у дијелу којим је прописана обавеза усклађивања одредаба овог акта које се односе на дефинисање плате радника са измијењеним члановима 120. и 121. Закона о раду, већ је, како наводи, само извршио усклађивање појединачних уговора о раду закључених између радника и овог послодавца. Тиме је, по оцјени Суда, чланом 75. став 1, чланом 76. и чланом 77. став 4. Правилника, којима је дефинисана плата радника, нарушено начело законитости из члана 108. став 2. Устава.

Наводи доносиоца оспореног правилника којима се истиче да су уговори о раду радника АД „Комуналац“

Бијељина усклађени са измијењеним члановима 120. и 121. Закона о раду нису од уставноправног значаја приликом оцјењивања уставности и законитости оспорених норми Правилника. Исто тако, евентуалне неправилности у примјени одредаба Правилника приликом обрачуна плата, на што се такође указује у иницијативи, према члану 115. Устава Републике Српске Уставни суд није надлежан да оцјењује.

Суд није узимао у разматрање налаз и мишљење вјештака економске струке који је сачињен у парничном поступку, који иницијатор као тужилац води пред надлежним судом у Бијељини против доносиоца оспореног акта, као туженог, и достављен уз допуну иницијативе од 12.06.2023. године, с обзиром на то да се он односи на примјену права, тачније на примјену Закона о измјенама и допунама Закона о раду из 2018. године („Службени гласник Републике Српске“ 66/18) и Правилника о раду АД „Комуналац“ Бијељина, а не на нормативни спор о усклађености оспореног правилника са Уставом Републике Српске и Законом о раду („Службени гласник Републике Српске“ бр. 1/16, 66/18 и 119/21), због чега није уставноправно релевантан у овом нормативном спору.

Како је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Суд је, на основу члана 40. став 5. Закона о Уставном суду Републике Српске, о уставности и законитости одредаба члана 75. став 1, члана 76, члана 77. став 4. и члана 81. овог правилника одлучио без доношења рјешења о покретању поступка.

На основу изложеног Суд је одлучио као у изреци ове одлуке.

Ову одлуку Уставни суд је донио у саставу: председник Суда мр Џерард Селман и судије: Војин Бојанић, Светлана Брковић, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Радомир В. Лукић, проф. др Иванка Марковић, проф. др Марко Рајчевић и академик проф. др Снежана Савић.

Број: У-15/22
28. јун 2023. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

Пошто доносилац оспореног правилника није поступио у складу са законском обавезом усклађивања одредаба овог акта са истим законом, него је само извршио усклађивање појединачних уговора о раду закључених између радника и овог послодавца, нарушено је уставно начело законитости аката.

Одлука

Број У-46/22 од 28. јуна 2023. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 60/23

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске, члана 42. став 1. и члана 60. став 1. тач. а) и б) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12), на сједници одржаној дана 28. јуна 2023. године, д о н и о ј е

О Д Л У К У

Утврђује се да Одлука о примјени одредаба Посебног колективног уговора за запослене у јавним службама Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 83/20) и Одлука о примјени одредаба Посебног колективног уговора за запослене у јавним службама Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 60/21) нису у сагласности са Уставом Републике Српске, Законом о Влади Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 118/08) и Законом о раду („Службени гласник Републике Српске“ бр. 1/16, 66/18 и 119/21).

Утврђује се да Споразум о продужењу рока важења Посебног колективног уговора за запослене у јавним службама Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 69/16, 52/19, 83/20 и 60/21) („Службени гласник Републике Српске“ број 62/22) није у сагласности са Уставом Републике Српске и Законом о раду („Службени гласник Републике Српске“ бр. 1/16, 66/18 и 119/21).

О б р а з л о ж е њ е

Синдикат локалне самоуправе, управе и јавних служби Републике Српске поднио је Уставном суду Републике Српске приједлог за оцјењивање уставности и законитости Споразума о продужењу рока важења Посебног колективног уговора за запослене у јавним службама Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 69/16, 52/19, 83/20 и 60/21) („Службени гласник Републике Српске“ број 62/22), у којем се наводи да је оспорени споразум у супротности са чланом 108. став 2. и чл. 109. став 1. Устава Републике Српске, чланом 17. став 2. Закона о платама запослених у јавним службама Републике Српске, чланом 242. и 252. Закона о раду („Службени гласник Републике Српске“ бр. 1/16, 66/18 и 119/21), те одредбама члана 36. став 1. Посебног колективног уговора за запослене у јавним службама Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 69/16). С тим у вези се наводи да су министар рада и борачко-инвалидске заштите у Влади Републике Српске и Синдикат управе Републике Српске, који је као чланица Савеза синдиката Републике Српске у том периоду дјеловао као једини синдикат ове гране дјелатности, дана 11. августа 2016. године закључили Посебни колективни уговор за запослене у јавним службама Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 69/16), који је ступио на снагу 24. августа 2016. године, те да су потписници овог колективног уговора у складу са чланом 252. став 2. Закона о раду 18. јуна 2019. године закључили Споразум о продужењу рока важења Посебног колективног уговора за запослене у јавним службама Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 52/19), којим је важење овог колективног уговора продужено до 24. августа

2020. године. Даље се наводи да је Влада Републике Српске 17. августа 2020. године незаконито донијела Одлуку о примјени одредаба Посебног колективног уговора за запослене у јавним службама Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 83/20), којим је примјена овог општег акта продужена до 30. јуна 2021. године, а након тога дана 24. јуна 2021. године и Одлуку о примјени одредаба Посебног колективног уговора за запослене у јавним службама Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 60/21), којом је примјена истог продужена до 30. јуна 2022. године. Предлагач истиче да је наведене одлуке Влада донијела једнострано, без учешћа репрезентативних синдиката, што је у супротности са чланом 240. став 3. Закона о раду, чланом 17. став 2. Закона о платама запослених у јавним службама Републике Српске и чланом 36. став 1. Посебног колективног уговора за запослене у јавним службама Републике Српске, те да се једностраним одлукама Владе не може продужавати примјена посебног колективног уговора, због чега су ове одлуке у супротности са чланом 252. Закона о раду и чланом 108. став 2. Устава Републике Српске.

Даље се наводи да је приликом закључивања оспореног споразума нарушена одредба члана 242. Закона о раду, јер је закључен без учешћа репрезентативних синдиката, као и одредба члана 252. став 2. Закона о раду. Наиме, предлагач истиче да су стране потписнице Посебног колективног уговора за запослене у јавним службама Републике Српске споразумом могле продужити важење истог, под условом да су то учиниле најкасније 60 дана прије истека његовог важења, што се у конкретном случају није десило, будући да се према Одлуци о примјени одредаба посебног колективног

уговора за запослене у јавним службама Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 60/21) овај колективни уговор имао примјењивати до 30. јуна 2022, а оспорени споразум је закључен 29. јуна 2022. године и ступио је на снагу 1. јула 2022. године. Предлагач оспорава и одредбу о ступању на снагу оспореног споразума, истичући да као општи акт није ступио на снагу у складу са чланом 109. став 1. Устава Републике Српске, јер из садржине истог није видљиво да постоје нарочито оправдани разлози да раније ступи на снагу.

У одговору на приједлог који је Суду доставило Министарство рада и борачко-инвалидске заштите Републике Српске се наводи да је оспорени споразум закључен у складу са чланом 252. став 2. Закона о раду и чланом 17. став 2. Закона о платама запослених у јавним службама („Службени гласник Републике Српске“ бр. 66/18, 105/19 и 119/21). Такође се наводи да је Влада Републике Српске овластила министра рада и борачко-инвалидске заштите да са репрезентативним синдикатом, потписником основног текста посебног колективног уговора за запослене у јавним службама Републике Српске, потпише оспорени споразум о продужењу важења овог уговора на период од једне године. У одговору се истиче да Синдикат локалне самоуправе, управе и јавних служби Републике Српске није потписник Посебног колективног уговора за запослене у јавним службама Републике Српске, те да стога није могао учествовати у његовом закључивању, као и да се приступило закључивању споразума само са репрезентативним синдикатом који је потписник наведеног колективног уговора, с обзиром на чињеницу да није формиран Одбор за преговоре у складу са чланом 242. Закона о раду. Даље се

наводи да оспорени споразум нема карактер општег правног акта чију уставност и законитост оцјењује Уставни суд, као и да евентуалне неправилности у примјени одредаба Закона о раду у поступку преговарања и закључивања оспореног споразума Уставни суд није надлежан да оцјењује.

У одговору на приједлог који је Суду доставио Синдикат управе Републике Српске такође се наводи да је оспорени споразум закључен у складу са чланом 252. став 2. Закона о раду и чланом 17. став 2. Закона о платама запослених у јавним службама, као и да је Влада Републике Српске, с обзиром на чињеницу да се одбор за преговоре није формирао у складу са чланом 242. Закона о раду, донијела закључак којим је овластила министра рада и борачко-инвалидске заштите да са репрезентативним синдикатом, потписником основног текста Посебног колективног уговора за запослене у јавним службама Републике Српске, потпише споразум о продужењу важења истог за период од једне године. У одговору се наводи да Синдикат локалне самоуправе, управе и јавних служби није потписник Посебног колективног уговора за запослене у јавним службама Републике Српске, те стога није могао учествовати у продужењу рока његовог важења.

Споразум о продужењу рока важења Посебног колективног уговора за запослене у јавним службама Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 69/16, 52/19, 83/20 и 60/21) („Службени гласник Републике Српске“ број 62/22) закључили су 29. јуна 2022. године министар рада и борачко-инвалидске заштите, по овлашћењу Владе Републике Српске и Синдикат управе Републике Српске, на основу члана 252. став 2. Закона о

раду („Службени гласник Републике Српске“ бр. 1/16, 66/18 и 119/21) и члана 17. став 2. Закона о платама запослених у јавним службама Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 66/18, 105/19 и 119/21). Овим споразумом је утврђено да се важење Посебног колективног уговора за запослене у јавним службама Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 69/16, 52/19, 83/20 и 60/21) продужава до 30.6.2023. године (члан 1), те да овај споразум ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Српске“ (члан 2).

Суд је на основу члана 42. став 1. Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12) у овом предмету оцјењивање уставности и законитости проширио и на Одлуку о примјени одредаба Посебног колективног уговора за запослене у јавним службама Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 83/20) и Одлуку о примјени одредаба Посебног колективног уговора за запослене у јавним службама Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 60/21), с обзиром на то да оцјена уставности и законитости наведених одлука представља претходно питање у поступку оцјењивања уставности и законитости оспореног споразума о продужењу рока важења Посебног колективног уговора за запослене у јавним службама Републике Српске.

Одлуку о примјени одредаба Посебног колективног уговора за запослене у јавним службама Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 83/20) донијела је Влада Републике Српске на основу члана 43.

став 3. Закона о Влади Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 118/18). Овом одлуком је одређено да се одредбе Посебног колективног уговора за запослене у јавним службама Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 69/16 и 52/19) примјењују до 30.6.2021. године (тачка 1), те да ова одлука ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Српске“, а примјењиваће се од 25.8.2020. године (тачка 2).

Одлуку о примјени одредаба Посебног колективног уговора за запослене у јавним службама Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 60/21) донијела је Влада Републике Српске на основу члана 43. став 3. Закона о Влади Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 118/18). Овом одлуком је одређено да се одредбе Посебног колективног уговора за запослене у јавним службама Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 69/16, 52/19 и 83/20) примјењују до 30. јуна 2022. године (тачка 1), те да ова одлука ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Српске“, а примјењиваће се од 1. јула 2021. године (тачка 2).

Суд је приликом оцјењивања уставности и законитости ових одлука имао у виду да је чланом 90. тачка 4. Устава утврђено да Влада доноси уредбе, одлуке и друга акта за извршавање закона, као и да је Законом о Влади Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 118/08) прописано да извршну власт у Републици Српској, у складу са Уставом, врши Влада Републике Српске (члан 1. став 1), да је у спровођењу извршне власти Влада надлежна да доноси

уредбе, одлуке, смјернице, инструкције, рјешења, закључке и друге опште и појединачне акте за извршавање закона (члан 15. тачка г), те да се одлуком прописују мјере Владе, оснивају јавне службе и друге организације, даје сагласност или потврђују општи акти органа или организација, ако је таква сагласност или потврда предвиђена законом, обустављају од извршења акти министарства, органа јединица локалне самоуправе, предузећа и других органа и организација који врше јавна овлашћења и уређују друга питања од значаја за обављање послова Владе (члан 43. став 3).

Суд је такође имао у виду да је чланом 252. Закона о раду („Службени гласник Републике Српске“ бр. 1/16, 66/18 и 119/21) прописано да се колективни уговори закључују на период од три године (став 1), те да по истеку рока из става 1. овог члана колективни уговори престају да важе ако се учесници колективног уговора другачије не договоре најкасније 60 дана прије истека важења колективног уговора (став 2).

На основу наведених уставних и законских одредаба, Суд је оцијенио да Одлука о примјени одредаба Посебног колективног уговора за запослене у јавним службама Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 83/20) и Одлука о примјени одредаба Посебног колективног уговора за запослене у јавним службама Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 60/21) нису у сагласности са Уставом и Законом. Полазећи од надлежности Владе утврђене чланом 90. тачка 4. Устава Републике Српске и чланом 15. тачка г) Закона о Влади Републике Српске, те имајући у виду члан 43. став 3. Закона о Влади Републике Српске, Суд је оцијенио да

Влада Републике Српске није била овлашћена да оспореним одлукама продужи примјену Посебног колективног уговора за запослене у јавним службама Републике Српске, јер ове одлуке нису у функцији извршавања закона, нити је Влада као извршни орган власти овлашћена да уређује примјену овог општег акта. Имајући у виду наведено, као и члан 252. став 2. Закона о раду, према којем само учесници колективног уговора, под условима прописаним законом, могу договарати важење колективног уговора и учествовати у закључењу општег акта којим се продужава његово важење, Суд је оцијенио да је Влада, доносећи ове одлуке којим је једнострано одредила продужење важења Посебног колективног уговора за запослене у јавним службама Републике Српске, изашла из оквира својих уставних и законских овлашћења, чиме је дошло до повреде члана 90. тачка 4. и члана 108. Устава Републике Српске, те Закона о Влади и Закона о раду.

У поступку оцјене Споразума о продужењу рока важења Посебног колективног уговора за запослене у јавним службама Републике Српске, Суд је поред већ цитиране одредбе члана 252. Закона о раду узео у обзир да је чланом 17. Закона о платама запослених у јавним службама Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 66/18, 105/19 и 119/21), који је био на снази у моменту закључења оспореног споразума, као и одредбама члана 17. сада важећег Закона о платама запослених у јавним службама Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 68/22 и 132/22) у ставу 1. прописано да запослени имају право на отпремнину приликом одласка у пензију и престанку радног односа у случају ако се из економских, организационих и технолошких разлога укаже потреба за престанком рада

запослених (тач. 1), накнаду трошкова превоза приликом доласка на посао и повратка са посла (тач. 2), јубиларну награду (тач. 3), новчану накнаду приликом рођења дјетета (тач. 4), новчану помоћ у случају инвалидности и дуготрајне болести (тач. 5), новчану помоћ у случају смрти радника (тач. 6), новчану помоћ у случају смрти члана уже породице (тач. 7), једнократну новчану накнаду за посебне резултате рада (тач. 8), обављање послова под посебно отежаним условима (тач. 9), накнаду по основу обављања функције предсједника или повјереника репрезентативне синдикалне организације (тач. 10), друге накнаде утврђене посебним колективним уговором (тач. 11). У ставу 2. овог члана, на који се указује у приједлогу, прописано је да се висина накнаде из става 1. овог члана одређује посебним колективним уговором.

Поред наведеног, Суд је имао у виду да је Посебан колективни уговор за запослене у јавним службама Републике Српске закључен 11. августа 2016. године, између Министарства рада и борачко-инвалидске заштите Републике Српске и Синдиката управе Републике Српске, као репрезентативног синдиката, а ступио је на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Српске“ број 69, од 16. августа 2016. године. У члану 36. став 1. истог је утврђено да су учесници овог колективног уговора сагласни да се овај колективни уговор закључи на период од три године.

Исто тако, Суд је имао у виду да је тачком 1. Споразума о продужењу рока важења Посебног колективног уговора за запослене у јавним службама Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 69/16) („Службени гласник Републике Српске“ број 52/19), који је закључен 18. јуна

2019. године, продужено важење овог уговора до 24. августа 2020. године.

На основу изложеног Суд је оцијенио да Споразум о продужењу рока важења Посебног колективног уговора за запослене у јавним службама Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 69/16, 52/19, 83/20 и 60/21) („Службени гласник Републике Српске“ број 62/22) није у сагласности са Уставом и Законом, јер у вријеме његовог закључивања (29. јуна 2022. године) није био на правној снази Посебни колективни уговор за запослене у јавним службама Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 69/16 и 52/19) који је, према члану 1. Споразума о продужењу рока важења Посебног колективног уговора за запослене у јавним службама Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 69/16) („Службени гласник Републике Српске“ број 52/19) важио до 24. августа 2020. године, након чега је престао да важи, јер његови потписници нису у складу са релевантним одредбама Закона о раду, поново продужили његово важење.

У вези са наведеним, а како је то напријед утврђено, Одлука о примјени одредаба Посебног колективног уговора за запослене у јавним службама Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 83/20) и Одлука о примјени одредаба Посебног колективног уговора за запослене у јавним службама Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 60/21), којима је примјена овог колективног уговора продужена до 30. јуна 2022. године, су неуставне и незаконите. Истовремено, Суд указује на то да Устав познаје искључиво институт ступања на снагу, односно важења општих правних аката, тако да

прописивање продужавања примјене Посебног колективног уговора за запослене у јавним службама Републике Српске не доводи до правног континуитета у његовом важењу, односно правној снази овог колективног уговора. Према томе, овим одлукама није продужено важење Посебног колективног уговора за запослене у јавним службама Републике Српске, тако да се нису могле вршити измјене акта који није на снази, односно закључити оспорени споразум о продужењу важења посебног колективног уговора за запослене у јавним службама Републике Српске.

На основу наведеног Суд је оцијенио да је Споразум о продужењу рока важења Посебног колективног уговора за запослене у јавним службама Републике Српске закључен супротно члану 252. став 2. Закона о раду, односно након престанка важења овог уговора, чиме је, по оцјени Суда, нарушено и начело уставности и законитости из члана 108. Устава Републике Српске.

Имајући у виду да је на овај начин коначно одлучено о уставности и законитости оспореног споразума, Суд није посебно разматрао наводе предлагача о ступању на снагу оспореног споразума и наводе којима се указује на неусаглашеност овог општег акта са чланом 17. став 2. Закона о платама запослених у јавним службама Републике Српске и чланом 242. Закона о раду.

Такође, Суд није разматрао наводе из приједлога који се односе на несагласност оспореног споразума са чланом 36. став 1. Посебног колективног уговора за запослене у јавним службама Републике Српске, јер према члану 115. Устава овај суд није надлежан да оцјењује међусобну сагласност подзаконских општих аката.

На основу изложеног Суд је одлучио као у изреци ове одлуке.

Ову одлуку Уставни суд је донио у саставу: предсједник Суда мр Џерард Селман и судије: Војин Бојанић, Светлана Брковић, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Радомир В. Лукић, проф. др Иванка Марковић, проф. др Марко Рајчевић и академик проф. др Снежана Савић.

Број: У-46/22
28. јун 2023. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

Будући да Влада није била овлашћена да оспореним одлукама продужи и уређује примјену посебног колективног уговора, њима није ни могло бити продужено важење колективног уговора јер исти није био на правној снази, чиме је дошло до повреде уставног начела законитости аката.

Одлука

Број У-47/22 од 28. јуна 2023. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 60/23

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске, члана 40. став 5. и члана 60. став 1. тачке а) и б) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12), на сједници одржаној 28. јуна 2023. године д о н и о је

О Д Л У К У

Утврђује се да Правилник о критеријумима на основу којих се утврђује који службеници и намјештеници у оквиру Општинске управе Билећа постају нераспоређени („Службени гласник Општине Билећа“ број 3/22) није у сагласности са Уставом Републике Српске и Законом о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе („Службени гласник Републике Српске“ број 97/16).

О б р а з л о ж е њ е

Светлана Мирковић из Билеће, коју заступа Дражен Мијановић, адвокат из Требиња, дала је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости Правилника о критеријумима на основу којих се утврђује који службеници и намјештеници у оквиру Општинске управе Билећа постају нераспоређени („Службени гласник Општине Билећа“ број 3/22), који је донио начелник Општине Билећа. У

иницијативи се наводи да је оспорени правилник донесен супротно члану 145. став 3. Закона о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе („Службени гласник Републике Српске“ број 97/16), јер приликом његовог доношења начелник Општине Билећа није прибавио мишљење надлежне синдикалне организације, што је, сходно овој законској норми, био у обавези да учини. Слиједом наведеног, давалац иницијативе предлаже да Суд утврди да оспорени правилник из наведених разлога није у сагласности са наведеним законом и Уставом Републике Српске.

У одговору на иницијативу који је доставио начелник Општине Билећа наводи се да је оспорени правилник донесен 1. марта 2022. године, те да је овај акт требало да буде саставни дио Програма збрињавања вишка службеника и намјештеника у оквиру Општинске управе Билећа. Надаље, наводи се да је 9. марта 2022. године Правилник, уз пратећи допис, достављен Синдикалној организацији Општинске управе Билећа како би дала своје мишљење у погледу вишка службеника и намјештеника, са циљем доношења програма за њихово збрињавање. Доносилац предметног правилника истиче да, с обзиром на то да у конкретном случају вишком није проглашено више од 5% запослених, према члану 148. наведеног закона није било потребно донијети Програм збрињавања вишка запослених, због чега синдикална организација није ни доставила своје мишљење у смислу ове законске одредбе. Поред тога, у одговору се указује на то да је Рјешењем број 11.027012-419/22 од 6. априла 2022. године именована Комисија за спровођење поступка утврђивања који службеници или намјештеници постају нераспоређени у Општинској управи Билећа.

Правилник о критеријумима на основу којих се утврђује који службеници и намјештеници у оквиру Општинске управе Билећа постају нераспоређени („Службени гласник Општине Билећа“ број 3/22) донио је начелник Општине Билећа на основу члана 145. став 2. Закона о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе („Службени гласник Републике Српске“ број 97/16), члана 82. став 3. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ бр. 97/16, 36/19 и 61/21) и члана 87. Статута Општине Билећа („Службени гласник Општине Билећа“ број 6/17). Овим правилником су утврђени критеријуми на основу којих ће се спровести бодовање службеника и намјештеника у оквиру Општинске управе Билећа који стичу статус нераспоређеног службеника или намјештеника због смањења броја извршилаца на појединим радним мјестима.

У поступку оцјењивања уставности и законитости оспореног правилника Суд је имао у виду одредбу члана 82. став 3. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ бр. 97/16, 36/19 и 61/21), према којој градоначелник, односно начелник општине, у вршењу послова из своје надлежности доноси одлуке, правилнике, наредбе, упутства, рјешења, закључке, те планове и програме.

Поред тога, Суд је узео у обзир и релевантне норме Закона о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе („Службени гласник Републике Српске“ број 97/16) којим је, између осталог, прописано: да се овим законом уређују права и дужности из радног односа службеника и намјештеника запослених у органима јединице

локалне самоуправе, а права и дужности из радног односа функционера у органима јединице локалне самоуправе уређују се посебним законом, осим ако поједина права и дужности нису уређени овим законом (члан 1), да послове из надлежности органа јединице локалне самоуправе обављају градски, односно општински службеници и намјештеници (члан 4), да у случају укидања надлежности органа јединице локалне самоуправе на основу чега престаје потреба за обављањем послова укинutih надлежности, службеници који су обављали те послове и који не буду распоређени након доношења правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста постају нераспоређени (члан 144), да ако се правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста смањи потребан број извршилаца на радном мјесту, градоначелник, односно начелник општине прописује критеријуме на основу којих се одређује који службеници постају нераспоређени (члан 145. став 2), да је приликом утврђивања критеријума из члана 145. став 2. овог закона градоначелник, односно начелник општине дужан да прибави мишљење надлежне синдикалне организације (члан 145. став 3), да градоначелник, односно начелник општине, уз прибављено мишљење надлежне синдикалне организације доноси програм збрињавања вишка службеника, уколико је вишком проглашено више од 5% од укупног броја запослених (члан 148. став 1), да се програмом из члана 148. став 1. овог закона ближе утврђују права и обавезе службеника који су проглашени вишком, начин остваривања права, као и обавезе органа јединице локалне самоуправе у спровођењу програма (члан 148. став 2).

Према члану 108. став 2. Устава Републике Српске, прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом.

Полазећи од цитираних законских и уставних одредаба, Суд је оцијенио да је начелник Општине Билећа био овлашћен да, са циљем извршавања и спровођења у пракси релевантних норми Закона о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе, донесе предметни правилник, којим су утврђени критеријуми на основу којих ће се спровести бодовање службеника и намјештеника у оквиру Општинске управе Билећа који стичу статус нераспоређеног службеника или намјештеника због смањења броја извршилаца на појединим радним мјестима.

Међутим, приликом доношења овог општег акта његов доносилац, по оцјени Суда, није поступио у складу са обавезом из члана 145. став 3. наведеног закона. Наиме, ова законска одредба обавезује начелника општине да приликом доношења акта којим се утврђују критеријуми на основу којих се одређује који службеници постају нераспоређени прибави мишљење надлежне синдикалне организације. Како из навода одговора на иницијативу начелника Општине Билећа, као и документације приложене уз иницијативу и одговор на иницијативу јасно произлази, доносилац Правилника је дописом од 9. марта 2022. године од Синдикалне организације Општине Билећа тражио да достави мишљење у смислу члана 148. став 1. Закона о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе, како би донио Програм збрињавања вишка службеника и намјештеника у Општинској управи Билећа. Међутим, није тражио мишљење надлежне

синдикалне организације које је дужан да прибави према члану 145. став 3. овог закона, које се односи на критеријуме на основу којих се одређује који службеници постају нераспоређени. Ради се, дакле, о два различита мишљења која, према Закону о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе, даје надлежна синдикална организација приликом утврђивања критеријума (члан 145. став 3) и доношења програма збрињавања нераспоређених службеника и намјештеника у општинској управи (члан 148. став 1). Наводи одговора на иницијативу којима се указује на то да у конкретном случају вишком није проглашено више од 5% од укупног броја запослених, по оцјени Суда, нису релевантни, јер одредба члана 145. став 3. овог закона не поставља овај услов за прибављање мишљења надлежне синдикалне организације у погледу критеријума за одређивање службеника који постају нераспоређени. Тај услов је предвиђен чланом 148. став 1. Закона и односи се на доношење програма збрињавања вишка службеника. Сходно наведеном, у поступку доношења оспореног правилника дошло је до повреде члана 145. став 3. Закона о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе, чиме је истовремено нарушено и начело законитости из члана 108. став 2. Устава.

Како је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Суд је, на основу члана 40. став 5. Закона о Уставном суду Републике Српске, о уставности и законитости предметног правилника одлучио без доношења рјешења о покретању поступка.

На основу изложеног одлучено је као у изреци ове одлуке.

Ову одлуку Уставни суд је донио у саставу: предсједник Суда мр Џерард Селман и судије: Војин Бојанић, Светлана Брковић, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Радомир В. Лукић, проф. др Иванка Марковић, проф. др Марко Рајчевић и академик проф. др Снежана Савић.

Број: У-47/22
28. јун 2023. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

Имајући у виду да је поступак доношења оспореног подзаконског општег акта проведен на начин који није у складу са релевантним одредбама закона дошло је до повреде уставног начела законитости.

Рјешење
Број У-67/22 од 12. јула 2023. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 65/23

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске, члана 37. став 1. тачка д) и члана 61. став 1. тачка д) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12), на сједници одржаној дана 12. јула 2023. године, д о н и о ј е

Р Ј Е Ш Е Њ Е

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости члана 12. Пословника о раду Савјетодавног одбора за родну равноправност на Универзитету у Бањалуци, од 21. априла 2022. године.

О б р а з л о ж е њ е

Миленко П. Радић из Београда дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости члана 12. Пословника о раду Савјетодавног одбора за родну равноправност на Универзитету у Бањалуци, који је 21. априла 2022. године донио Савјетодавни одбор за родну равноправност на Универзитету у Бањалуци. У иницијативи се наводи да је оспорени пословник објављен на званичној веб-презентацији Универзитета у Бањалуци, али да исти није ступио на снагу у складу са чланом 109. Устава Републике Српске, с обзиром на то да је чланом 12. оспореног пословника прописано да

исти ступа на снагу даном доношења. Поред наведеног у иницијативи се паушално наводи да је оспорени пословник у супротности са Уставом Републике Српске, Законом о заштити, очувању и употреби српског језика и ћириличног писма и Законом о високом образовању, јер прописује појмове род, родни идентитет и родно осјетљив језик, које Устав и поменути закони не предвиђају.

С обзиром на адресу даваоца иницијативе, од истог је затражено да Суду достави увјерење о држављанству, како би Суд, с обзиром на наведену адресу становања, утврдио постојање уставне легитимације за покретање поступка за оцјену уставности и законитости оспореног акта. Истовремено је упозорен да ће, уколико не поступи по наведеном, Суд донијети рјешење којим се иницијатива не прихвата.

Давалац иницијативе је у остављеном року доставио Суду поднесак у коме истиче да је чланом 4. Устава Републике Српске прописано да свако може дати иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости, истовремено указујући и на то да прописи овлашћују Суд да може самоиницијативно покренути поступак за оцјену уставности и законитости оспореног пословника, из истих разлога које је он навео у својој иницијативи. У поднеску је такође предложено да се, уколико Суд подржи став судије извјестиоца о потреби отклањања недостатака који онемогућавају поступање по датој иницијативи, исти изузме из овог предмета ради постојања сукоба интереса због чињенице да је иста професор Универзитета у Бањалуци. Уз наведени поднесак давалац иницијативе Суду није доставио тражени доказ о

посједовању држављанства Босне и Херцеговине, односно Републике Српске, нити је дао информацију о истом.

Анализирајући поднесену иницијативу Уставни суд је, као претходно питање у овом предмету, размотрио питање постојања овлашћења страног држављанина за иницирање поступка пред Уставним судом Републике Српске.

Наиме, да би се уставносудски спор могао водити потребно је утврдити да ли даваоци иницијативе имају процесноправни положај странке, односно субјекта овлашћеног за покретање поступка за оцјену уставности и законитости.

Уставом Републике Српске је утврђено: да свако има право на једнаку заштиту својих права у поступку пред судом и другим државним органом и организацијом (члан 16. став 1); да странци имају људска права и слободе утврђене уставом и друга права утврђена законом и међународним уговорима (члан 44); да свако може дати иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости, да поступак пред Уставним судом могу без ограничења покренути предсједник Републике, Народна скупштина и Влада, а остали органи, организације и заједнице под условима утврђеним законом, да Уставни суд може и сам покренути поступак за оцјењивање уставности и законитости (тач. 2, 3. и 4. Амандмана XLII, којим је допуњен члан 120. Устава Републике Српске).

Сагласно наведеним уставним одредбама, Уставни суд сматра да је право иницирања покретања поступка за оцјену уставности и законитости прописа Републике Српске, на темељу одредаба тач. 2, 3. и 4. Амандмана XLII, којим је

допуњен члан 120. Устава Републике Српске, резервисано искључиво за домаћа правна и физичка лица. Дакле, по оцјени овог суда, страна правна и физичка лица немају уставну легитимацију за покретање поступка за оцјену уставности и законитости било којег прописа Републике Српске, по било ком основу.

Стога је Уставни суд оцијенио да у конкретном случају не постоје процесне претпоставке за одлучивање по поднесеној иницијативи, те је на основу члана 37. став 1. тачка д) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12) одлучио да дату иницијативу не прихвати. С обзиром на наведено, Суд није разматрао ни захтјев за евентуално изузеће судије извјестиоца.

На основу изложеног одлучено је као у изреци овог рјешења.

Ово рјешење Уставни суд је донио у саставу: предсједник Суда мр Џерард Селман и судије: Војин Бојанић, Светлана Брковић, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Радомир В. Лукић, проф. др Иванка Марковић, проф. др Марко Рајчевић и академик проф. др Снежана Савић.

Број: У-67/22
12. јул 2023. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

Није прихваћена иницијатива за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости нормативног акта због непостојања процесних услова, јер страна правна и физичка лица немају за то уставну легитимацију.

Рјешење
Број У-38/23 од 12. јула 2023. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 65/23

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске и члана 60. став 1. тачка г) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске” бр. 104/11 и 92/12), на сједници одржаној 12. јула 2023. године, д о н и о ј е

О Д Л У К У

Утврђује се да је у сукобу надлежности између Основног суда у Бијељини и Пореске управе Републике Српске, Подручни центар Бијељина, за одлучивање о приједлогу тражиоца извршења Града Бијељине против извршеника Пантелије Вакичића из Бијељине ради принудне наплате новчаног потраживања - комуналне накнаде, надлежан Основни суд у Бијељини.

О б р а з л о ж е њ е

Градоначелник Града Бијељина поднио је Уставном суду Републике Српске приједлог за рјешавање сукоба надлежности између Основног суда у Бијељини и Пореске управе Републике Српске, Подручни центар Бијељина.

Предлагач наводи да је Основни суд у Бијељини, рјешењем број 80 0 И 131266 22 Ком 2 од 23. маја 2022. године, због стварне ненадлежности, одбацио приједлог Града Бијељина за спровођење извршног поступка против извршеника Пантелије Вакичића из Бијељине, с циљем

наплате новчаног потраживања (комуналне накнаде) утврђеног правоснажним рјешењем Одјељења за стамбено-комуналне послове и заштиту животне средине Града Бијељина број 02/3-416-1-908/11 од 29. децембра 2011. године, сматрајући да је за предметно извршење надлежна Пореска управа Републике Српске.

Окружни суд у Бијељини је рјешењем број: 80 0 И 131266 22 Гжи од 6. јула 2022. године потврдио овакво рјешење Основног суда, упућујући, између осталог, на члан 44. Закона о Уставном суду Републике Српске, те евентуалну могућност да тражилац извршења покрене поступак за рјешавање сукоба надлежности пред овим судом.

Предлагач, надаље, истиче да се Град Бијељина обратио и Пореској управи Републике Српске, Подручни центар Бијељина, са приједлогом да спроведе поступак принудне наплате поменутог новчаног потраживања, али је и овај орган закључком број 06/1.05/0705-457.5-48214/2022 од 12. октобра 2022. године због ненадлежности одбацио приједлог Града. Одлучујући у жалбеном поступку, Министарство финансија Републике Српске је рјешењем 06.05/450-606/22 од 7. фебруара 2023. године одбило жалбу Града Бијељина на поменути закључак Пореске управе, Подручни центар Бијељина.

У одговору на наводе из приједлога које је Суду доставио Основни суд у Бијељини се наводи да је одлучивање Уставног суда о приједлогу Града Бијељина у овој правној ствари од значаја за даље поступање Основног суда у сличним предметима. Давалац одговора истиче да из одредаба чл. 24. и 25. Закона о комуналним дјелатностима

(„Службени гласник Републике Српске“ бр. 124/11 и 100/17), те члана 2. тачка 1) (у одговору погрешно назначено став (1) и члана 12. став 1. тачка 6)) Закона о пореском поступку, произлази надлежност пореског органа управе да спроведе административно извршење, односно да принудно наплати потраживање по основу комуналне накнаде, које Град Бијељина има према извршенику. На основу наведеног, а позивајући се на члан 16. став 1. Закона о парничном поступку („Службени гласник Републике Српске“ бр. 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 49/09 и 61/13), у вези са чланом 21. став 1. Закона о извршном поступку („Службени гласник Републике Српске“ бр. 59/03, 85/03, 64/05, 118/07, 29/10 57/12, 67/13, 98/14 и 66/18), давалац одговора истиче апсолутну ненадлежност да поступа у оваквој врсти предмета.

У одговору на наводе из приједлога које је Суду доставила Пореска управа Републике Српске, Подручни центар Бијељина, изнесено је становиште према којем је тај орган стварно ненадлежан за поступање по приједлогу Града Бијељина за извршење наплате комуналне накнаде против извршеника Пантелије Вакичића из Бијељине (у одговору погрешно наведено „Вакчића“). Позивајући се на прописивање из чл. 12. и 62. Закона о пореском поступку („Службени гласник Републике Српске бр. 78/20 и 37/22), те члана 22. ст. 1. и 3. и члана 25. Закона о комуналним дјелатностима, давалац одговора истиче да није овлашћен да својим актима обавезује правна или физичка лица на плаћање комуналне накнаде, нити да примјењује мјере принудне наплате у овом смислу, јер законом на основу којег је донесено рјешење за плаћање исте није одређено да принудну наплату врши Пореска управа Републике Српске. Додатно се наводи да се поступак принудне наплате,

уколико исти није прописан законом који уређује правну област из које произлази нека обавеза плаћања, не врши по аутоматизму према одредбама Закона о пореском поступку.

У току поступка Суд је утврдио да је Основни суд у Бијељини, рјешењем број: 80 0 И 131266 22 Ком 2 од 23. маја 2022. године, одбацио приједлог тражиоца извршења Града Бијељине против извршеника Пантелије Вакичића из Бијељине ради принудне наплате новчаног потраживања - комуналне накнаде, оглашавајући се апсолутно ненадлежним за поступање у тој правној ствари. Позивајући се, између осталог, на прописивање из члана 9. став 3. Одлуке о комуналној накнади („Службени гласник Општине Бијељина“ број 10/11), према којој ће Општина своја потраживања измирити у поступку принудне наплате и на друге прописане начине, те на члан 2. тачка 1) и члан 50. ст. 3. и 4. Закона о пореском поступку, Основни суд у образложењу наведеног рјешења, у суштини, закључује да се поступак принудне наплате конкретног потраживања не спроводи у складу са одредбама Закона о извршном поступку, већ је исти потребно спровести у складу са одредбама Закона о пореском поступку, према којем Пореска управа по службеној дужности покреће и води поступак принудне наплате.

Одбијајући жалбу тражиоца извршења на наведено рјешење Основног суда, Окружни суд у Бијељини је, рјешењем број: 80 0 И 131266 22 Гжи од 6. јула 2022. године, потврдио првостепено рјешење Основног суда, сматрајући да је комунална накнада врста пореза. Додатно, тај суд указује тражиоцу извршења на могућност покретања поступка за рјешавање сукоба надлежности између органа

управне и судске власти пред Уставним судом Републике Српске.

Исто тако, Суд је утврдио да је Пореска управа Републике Српске, Подручни центар Бијељина, закључком број 06/1.05/0705-457.5-48214/2022 од 12. октобра 2022. године, због ненадлежности, одбацила „приједлог за извршење – за наплату комуналне накнаде“ тражиоца извршења Града Бијељине против извршеника Пантелије Вакичића из Бијељине (у Закључку наведено „Вакчића“). Позивајући се у образложењу на одредбе чл. 12. и 62. Закона о пореском поступку („Службени гласник Републике Српске“ бр. 78/20 и 37/22), те на прописивање из члана 22. ст. 1. и 3. Закона о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 124/11 и 100/17), наведени орган управе је утврдио да Пореска управа Републике Српске, па тиме ни Подручни центар Бијељина, није овлашћен да својим актима обавезује правна и физичка лица на плаћање комуналне накнаде, нити да примјењује мјере принудне наплате у ту сврху. Министарство финансија је рјешењем број: 06.05/450-606/22 од 7. фебруара 2023. године одбило жалбу Града Бијељине на предметни закључак као неосновану.

Полазећи од наведеног Суд је утврдио да је у конкретном случају дошло до негативног сукоба надлежности за одлучивање у правној ствари извршења принудне наплате новчаног потраживања - комуналне накнаде, између Основног суда у Бијељини и органа управе - Пореска управа Републике Српске, Подручни центар Бијељина, с обзиром на то да су оба органа одбила да ријеше о истој правној ствари.

Уставом Републике Српске је утврђено да Уставни суд рјешава сукоб надлежности између органа законодавне, извршне и судске власти (члан 115. став 1. тачка 3).

Суд је имао у виду да је Закон о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 124/11 и 100/17) уредио комуналне дјелатности од посебног јавног интереса, начин обезбјеђивања овог интереса, као и организацију обављања комуналних дјелатности те начин њиховог финансирања (члан 1), таксативно прецизирао дјелатности заједничке комуналне потрошње као: чишћење јавних површина у насељеним мјестима, одржавање, уређивање и опремање јавних зелених и рекреационих површина, одржавање јавних саобраћајних површина у насељеним мјестима, одвођење атмосферских падавина и других вода са јавних површина, јавна расвета у насељеним мјестима и дјелатност зоохигијене (члан 2. тачке к) до њ)), дефинишући их као комуналне услуге и производе који се могу дефинисати и измјерити, али које није могуће посебно наплатити од сваког корисника комуналне услуге према количини стварно извршене комуналне услуге или коришћењу (члан 3. тачка р). Такође, овим законом је одређено да се висина комуналне накнаде утврђује рјешењем органа јединице локалне самоуправе надлежног за комуналне послове, да се против рјешења из става 1. овог члана може изјавити жалба Министарству за просторно уређење, грађевинарство и екологију (члан 25).

Исто тако, Суд је узео у обзир да је Законом о судовима Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 37/12, 44/15 и 100/17) прописано да судови, између осталог, обезбјеђују уставност и законитост, равноправност

и једнакост свих пред законом (члан 6), те да је у смислу одредбе члана 30. тачка г) подтачка 1) тог закона основни суд надлежан да спроводи и извршни поступак, ако законом није другачије одређено.

Поред овога Суд је узео у обзир да је Законом о извршном поступку („Службени гласник Републике Српске“ бр. 59/03, 85/03, 64/05, 118/07, 29/10, 57/12, 67/13, 98/14 и 66/18) прописано: да се овим законом уређује поступак по којем судови у Републици Српској спровode принудно остварење потраживања на основу извршних и вјеродостојних исправа, ако посебним законом није другачије одређено, а да се одредбе овог закона не примјењују на поступке извршења прописане посебним законом (члан 1), да извршење одређује и спроводи суд одређен законом (члан 4. став 1), да суд одређује извршење само на основу извршне или вјеродостојне исправе, ако овим законом није другачије одређено (члан 22), да је извршна исправа, поред осталог, и извршна одлука донесена у управном поступку и поравнање у управном поступку, ако гласи на испуњење новчане обавезе, уколико законом није другачије одређено (члан 23. став 1. тачка 2).

Такође, Суд је имао у виду да су чланом 7. став 2. Закона о пореском систему Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 62/17) одређена непореска давања, те у тачки 13. наведеног члана и става је одређено да су непореска давања - накнаде из области комуналних дјелатности.

С друге стране Законом о пореском поступку Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број

78/20 и 37/22) се прописује да је Пореска управа надлежна да врши принудну наплату свих пореза и споредних пореских давања за чију наплату је надлежна у смислу пореских прописа, као и принудну наплату на основу извршног акта другог органа ако је законом на основу којег је тај акт донесен прописано да Пореска управа спроводи поступак принудне наплате (члан 62. став 2).

Даље, Суд је имао у виду да је одредбом члана 260. став 2. Закона о општем управном поступку (“Службени гласник Републике Српске” број 13/02, 87/07, 50/10 и 66/18) између осталог прописано да се извршење ради испуњења новчаних обавеза спроводи судским путем.

Поред овога, Суд је констатовао да је рјешење Одјелења за стамбено-комуналне послове и заштиту животне средине Града Бијељина број: 02/3-416-1-908/11 од 29. децембра 2011. године донесено на основу члана 22. Закона о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“ број 124/11) и члана 8. Одлуке о комуналној накнади („Службени гласник Града Бијељина“ број 10/11), те на основу члана 190. Закона о општем управном поступку.

С обзиром на наведене уставне и законске одредбе Суд је утврдио да је у сукобу надлежности између Основног суда у Бијељини и Пореске управе Републике Српске, Подручни центар Бијељина, за одлучивање о приједлогу тражиоца извршења Града Бијељине против извршеника Пантелије Вакичића из Бијељине ради принудне наплате новчаног потраживања - комуналне накнаде, надлежан Основни суд у Бијељини.

Наиме, према становишту Суда комунална накнада и порези представљају давања јавноправног карактера која, међутим, имају различит правни основ, а њихова различитост се, у практичном домену, очитује у начину пласмана прикупљених средстава (Рјешење овог суда у предмету број У-23/13) („Службени гласник Републике Српске“ број 11/14). Супротно ставу Окружног суда у Бијељини, Уставни суд налази да се комунална накнада не може сматрати пореским давањем. С обзиром на то да Законом о комуналним дјелатностима, на основу којег је донесено рјешење Одјелења за стамбено-комуналне послове и заштиту животне средине Града Бијељина број: 02/3-416-1-908/11 од 29. децембра 2011. године, није прописано да Пореска управа спроводи поступак принудне наплате, Суд је утврдио да у релевантној правној ствари, у смислу одредбе члана 62. став 2. Закона о пореском поступку, нема мјеста примјени тог закона.

Надаље, Основни суд је, између осталог, надлежан да спроводи извршни поступак ако законом није другачије одређено (члан 30. тачка г) подтачка 1) Закона о судовима Републике Српске) и то примјеном Закона о извршном поступку, по којем судови у Републици Српској спровode принудно остварење потраживања на основу извршних и вјеродостојних исправа ако посебним законом није другачије одређено (члан 1. тог закона).

Имајући у виду изложено, као и да је извршна исправа, поред осталог, и извршна одлука донесена у управном поступку, ако гласи на испуњење новчане обавезе, уколико законом није другачије одређено (члан 23. став 1. тачка 2. Закона о извршном поступку), те да Закон о комуналним

дјелатностима, који је послужио као материјалноправни основ за доношење рјешења чије се принудно извршење предлаже, не искључује примјену наведених одредаба Закона о судовима Републике Српске и Закона о извршном поступку, овај суд је утврдио да је за извршење ради принудне наплате новчаног потраживања - комуналне накнаде, надлежан основни суд, у конкретном случају Основни суд у Бијељини.

На основу изложеног Суд је одлучио као у изреци ове одлуке.

Ову одлуку Уставни суд је донио у саставу: предсједник Суда мр Џерард Селман и судије: Војин Бојанић, Светлана Брковић, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Радомир В. Лукић, проф. др Иванка Марковић, проф. др Марко Рајчевић и академик проф. др Снежана Савић.

Број: У-38/23
12. јул 2023. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

Пошто одлука донесена у управном поступку има карактер извршне исправе и гласи на испуњење новчане обавезе, а материјалноправни закон у конкретном случају не искључује надлежност редовног суда опште надлежности, за извршење ради принудне наплате новчаног потраживања - комуналне накнаде, надлежан је основни суд.

Одлука

Број У-32/22 од 27. септембар 2023. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 90/23

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске, члана 60. став 1. тачка д) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12), на сједници одржаној дана 27. септембра 2023. године, д о н и о ј е

О Д Л У К У

Одбија се приједлог за утврђивање неуставности члана 12. тачка 16. и члана 18. Закона о обновљивим изворима енергије („Службени гласник Републике Српске“ број 16/22).

О б р а з л о ж е њ е

Удружење „Произвођачи електричне енергије из обновљивих извора“ из Бањалуке које заступа Жељко Бубић, адвокат из Бањалуке, дало је Уставном суду Републике Српске приједлог за оцјењивање уставности члана 12. тачка 16. и члана 18. Закона о обновљивим изворима енергије („Службени гласник Републике Српске“ број 16/22). Предлагач оспорава наведене законске одредбе у односу на чланове 10, 39. став 1, 50, 51, 52, 54. и 108. Устава Републике Српске. У приједлогу се наводи да се прописивањем као у оспореним одредбама, супротно циљу закона, нарушавају производња и потрошња електричне енергије из обновљивих извора и у великој мјери угрожава

и доводи у питање самосталност и независност произвођача електричне енергије из обновљивих извора. Предлагач истиче да је за њега спорно овлашћење Оператера подстицаја да обрачунава и наплаћује трошкове дебаланса које сnose произвођачи електричне енергије из обновљивих извора, са чим у вези се наводи да је кроз овлашћење и начин обрачуна дебаланса, као и његову висину, прекршен члан 1. Протокола 1. Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода, који гарантује право на имовину. Истиче се да је начин обрачуна дебаланса који врши Оператер подстицаја превисок и директно угрожава пословање и положај произвођача на тржишту, будући да су услови за производњу електричне енергије из обновљивих извора непредвидиви. Даље се наводи да је због овлашћења и начина обрачуна дебаланса нарушена еквивалентност и једнакост у тржишним односима, јер постоји монопол “Електропривреде Републике Српске“, Оператера подстицаја који намеће и контролише све услове пословања и обрачун на тржишту везано за производњу електричне енергије, као и сва давања према буџету Републике Српске. Због наведеног предлагач истиче да је оспорено прописивање у супротности са чланом 10. Устава Републике Српске, јер произвођачи електричне енергије нису равноправни у слободама, правима и дужностима. Даље се наводи да је оспореним прописивањем повријеђено право на рад и слободу рада гарантовано чланом 39. став 1. Устава, јер су произвођачи електричне енергије из обновљивих извора ускраћени у остваривању овог права по основу отежаних услова пословања, управо кроз овлашћење оператера за обрачун, висину и начин обрачуна дебаланса. Истиче се да давањем овлашћења Оператеру

подстицаја да врши обрачун и наплату дебаланса, произвођачи електричне енергије из обновљивих извора нису равноправни са Оператером подстицаја у економско-тржишном смислу, што је у супротности са чланом 50. Устава који гарантују равноправност свих облика својине и слободно привређивање, самосталност предузећа и других облика привређивања, као и са чланом 54. Устава којим је утврђено да сви облици својине имају једнаку правну заштиту.

Народна скупштина Републике Српске није Суду доставила одговор на приједлог.

Оспореним чланом 12. тачка 16. Закона о обновљивим изворима енергије („Службени гласник Републике Српске“ број 16/22) је прописано да су надлежности Оператера подстицаја да врши обрачун дебаланса у складу са упутством о раду балансне групе обновљивих извора енергије.

Оспореним чланом 18. истог закона је прописано да је произвођач електричне енергије у великим постројењима који остварује право на тржишну премију одговоран за балансирање и плаћа трошкове балансирања производње у складу са прописима који уређују ову област (став 1), да произвођач из става 1. овог члана постаје одговоран за балансирање на један од следећих начина: 1) закључивањем уговора са Независним оператером система БиХ о непосредној балансној одговорности, уколико је произвођач балансно одговорна страна, 2) закључивањем уговора о преносу балансне одговорности на балансно одговорну страну (став 2).

У поступку оцјењивања уставности оспорених законских одредаба Суд је имао у виду да је Уставом Републике Српске утврђено: да су грађани Републике равноправни у слободама, правима и дужностима, једнаки су пред законом и уживају исту правну заштиту без обзира на расу, пол, језик, националну припадност, вјероисповијест, социјално поријекло, рођење, образовање, имовно стање, политичко и друго увјерење, друштвени положај или друго лично својство (члан 10); да свако има право на рад и слободу рада (члан 39. став 1); да се економско и социјално уређење заснива на равноправности свих облика својине и слободном привређивању, самосталности предузећа и других облика привређивања у стицању и расподјели добити и слободном кретању робе, рада и капитала у Републици као јединственом привредном простору (члан 50); да Република мјерама економске и социјалне политике подстиче економски развој и повећање социјалног благостања грађанја (члан 51); да се слободно предузетништво може законом ограничити ради заштите интереса Републике, човјекове околине, здравља и безбједности људи и да су забрањени монополи (члан 52); да сви облици својине имају једнаку правну заштиту (члан 54); да Република уређује и обезбјеђује, поред осталог, својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине, правни положај предузећа и других организација, основне циљеве и правце привредног развоја, политику и мјере за усмјеравање развоја, као и друге односе од интереса за Републику, у складу са Уставом (тачке 6, 8. и 18. Амандмана XXXII на Устав, којим је замијењен члан 68. Устава); да закони, статuti, други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом, да прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом (члан 108).

Поред наведеног, Суд је имао у виду да се Законом о обновљивим изворима енергије („Службени гласник Републике Српске“ број 16/22) уређује планирање и подстицање производње и потрошње енергије из обновљивих извора, технологије за коришћење обновљивих извора енергије, сертификавање производних постројења, мјере подстицаја, спровођење система подстицања производње, производња електричне енергије од стране купца-произвођача појединачно или у оквиру заједница, начин вођења регистра и друга питања од значаја за ову област (члан 1); да се подстицањем производње електричне и топлотне енергије из обновљивих извора, као и употребе енергије из обновљивих извора у транспорту обезбјеђује, поред осталог, одрживост система подстицаја и примјена оперативне државне помоћи у форми премије, осим за мале произвођаче (члан 2. став 2. тач. 8); да обновљива енергија означава енергију из вјетра, соларну (топлотна и фотонапонска) и геотермалну енергију, енергију из околине, хидроенергију, биомасу, биогаз, депонијски гас и гас добијен из постројења за обраду отпадних вода (члан 3. став 1. тач. 1); да је произвођач електричне енергије из обновљивих извора произвођач који користи електричну енергију користећи обновљиве изворе енергије на економски примјерен начин, уз заштиту животне средине и који је обезбиједио мјерење свих енергетских величина у датом производном постројењу (члан 3. став 1. тач. 10); да је балансна група обновљивих извора енергије група коју чини један или више произвођача електричне енергије из обновљивих извора енергије који су остварили право на подстицај у виду обавезног откупа, а обавезан откуп је програм подстицаја за мала постројења који представља обавезан откуп произведене електричне

енергије по фиксним гарантованим откупним цијенама од стране Оператера система подстицаја (члан 3. став 1. тач. 19. и тач. 7); да Оператер система подстицаја, као непрофитна организација, обавља административно-финансијске и друге оперативне послове система подстицаја производње електричне енергије из обновљивих извора и оснива се у складу са прописима којима се уређује систем јавних служби (члан 11. став 1); да Оператер система подстицаја (у даљем тексту: Оператер подстицаја) има својство правног лица са јавним овлашћењима утврђеним овим законом и уписује се у регистар привредних субјеката (члан 11. став 2); да Влада Републике Српске доноси одлуку којом се уређују оснивање, организација, као и друга питања од значаја за рад Оператера подстицаја, а надзор над радом Оператера подстицаја врше Министарство и Регулаторна комисија, у оквиру надлежности утврђених овим законом (члан 11. став 3. и 5); да су надлежности Оператера подстицаја поред осталих, да доноси правила рада Оператера подстицаја уз сагласност Регулаторне комисије, да доноси упутство о раду балансне групе обновљивих извора енергије, да преузима балансну одговорност за производњу електричне енергије за коју се остварује право на обавезан откуп по гарантованој откупној цијени и сноси трошкове балансирања у складу са чланом 17. овог закона (члан 12. тач. 13, 14. и 15); да је произвођач електричне енергије за коју је остварено право на подстицај у виду обавезног откупа члан балансне групе обновљивих извора енергије (члан 17. став 1); да је оператер подстицаја балансно одговоран за балансну групу обновљивих извора енергије (члан 17. став 2); да произвођач електричне енергије који је остварио право на подстицај производње електричне енергије у једном или више малих постројења чија је укупна

инсталациона снага већа од 150 kW пријављује дневни распоред рада Оператеру подстицаја и сноси трошкове балансирања (члан 17. став 4); да трошкове који настану при обављању послова балансирања Оператер подстицаја преноси на чланове балансне групе обновљивих извора (члан 19. став 1); да средства за покриће трошкова балансирања балансне групе обновљивих извора енергије обезбјеђује Оператер подстицаја из следећих извора: наплате трошкова балансирања чланова балансне групе обновљивих извора енергије и накнаде за подстицање производње електричне енергије из обновљивих извора енергије (члан 19. став 2); да Оператер подстицаја уз сагласност Регулаторне комисије доноси упутство о раду балансне групе обновљивих извора енергије којим се прописују, поред осталог, начин обрачуна дебаланса произвођача и групе као цјелине, те начин реализације плаћања трошкова балансирања за чланове балансне групе обновљивих извора енергије (члан 19. став 3. тачка 2).

На основу наведеног Суд је оцијенио да оспорене одредбе Закона о обновљивим изворима енергије нису несасгласне са Уставом Републике Српске, јер је законско уређивање услова за планирање и подстицање производње и потрошње енергије из обновљивих извора, као и спровођење система подстицаја и балансирање у оквиру овлашћења законодавног органа утврђеног тачкама 6, 8. и 18. Амандмана XXXII на Устав, којим је замијењен члан 68. Устава. Сагласно наведеном законодавац је за обављање административно-финансијских и других оперативних послова система подстицаја производње електричне енергије из обновљивих извора прописао оснивање посебног тијела - Оператера подстицаја, који има својство правног

лица са јавним овлашћењима, одредио његове надлежности, а у оквиру истих и овлашћење да врши обрачун дебаланса у складу са упутством о раду балансне групе обновљивих извора енергије, те прописао одговорност за балансирање и плаћање трошкова балансирања за произвођаче електричне енергије из обновљивих извора, који остварују право на подстицај у виду тржишне премије. Начин на који је законодавац уредио ова питања по оцјени Суда представља ствар законодавне политике и разлога цјелисходности, које Уставни суд сагласно члану 115. Устава није надлежан да оцјењује.

При томе Суд је оцијенио да се прописивањем као у оспореним законским одредбама не доводе у питање уставни принципи на које указује предлагач. По оцјени Суда предлагач погрешно пореди Оператера подстицаја са произвођачима електричне енергије из обновљивих извора. Наиме, Уставом зајамчена једнакост правних лица у обављању њихове дјелатности нема значење једнакости у апсолутном смислу, већ претпоставља једнакост правних лица у законом прописаним истим условима обављања дјелатности, који су када је ријеч о Оператеру подстицаја различито уређени у односу на произвођаче електричне енергије из обновљивих извора, с обзиром на то да Оператер подстицаја, као непрофитна организација обавља административно-финансијске и друге оперативне послове система подстицаја производње електричне енергије из обновљивих извора. Сагласно наведеном Суд је оцијенио да оспореним прописивањем нису нарушени уставни принципи који гарантују слободно, самостално и равноправно обављање одређене привредне дјелатности и слободу привређивања гарантовани чл. 50, 52. и 54. Устава

Републике Српске. Такође, Суд је оцијенио да су неосновани и наводи о повреди права на рад и слободу рада из члана 39. став 1. Устава, јер је обављање дате привредне дјелатности подједнако доступно свим лицима под условима прописаним законом. Имајући у виду наведено, Суд је оцијенио да оспорене законске одредбе нису несагласне са чланом 108. Устава Републике Српске.

Како је Суд оцијенио да прописивање у оспореним законским одредбама не доводи по повреди уставних гаранција на које указује предлагач, не постоји ни основ за разматрање евентуалне повреди члана 1. Првог протокола Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода.

Суд сматра потребним указати на то да незадовољство предлагача оспореним законским нормама, које несумњиво произлази из приједлога, није уставноправно релевантно, јер оцјена оправданости и разлога цјелисходности којима се руководио законодавац приликом усвајања оспорених законских рјешења, према члану 115. Устава, није у оквиру надлежности Уставног суда.

У складу са Рјешењем Суда број: СУ-540/22 од 21. децембра 2022. године, судија проф. др Иванка Марковић је изузета од вијећања и гласања у овом предмету.

На основу изложеног Суд је одлучио као у изреци ове одлуке.

Ову одлуку Уставни суд је донио у саставу: предсједник Суда мр Џерард Селман и судије: Војин Бојанић, Светлана Брковић, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Радомир В. Лукић и проф. др Марко Рајчевић.

Број: У-32/22
27. септембар 2023. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

Законско уређивање услова за планирање и подстицање производње и потрошње енергије из обновљивих извора, као и спровођење система подстицаја и балансирање у оквиру овлашћења законодавног органа представља ствар законодавне политике и питање цјелисходности које Уставни суд није надлежан да оцјењује.

Рјешење
Број У-42/22 од 27. септембар 2023. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 90/23

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске, члана 40. став 5, члана 57. тачка а) и члана 61. став 1. тачка г) Закона о Уставном суду Републике Српске (‘‘Службени гласник Републике Српске’’ бр. 104/11 и 92/12), на сједници одржаној 27. септембра 2023. године, д о н и о ј е

Р Ј Е Ш Е Њ Е

Не прихвата се иницијатива за оцјењивање уставности и законитости члана IV Одлуке о матичности чланица Универзитета у Бањој Луци за научна/умјетничка поља и уже научне/умјетничке области и разврставање предмета по ужим научним/умјетничким областима и катедрама број 02/04-3.2924-1/21 од 23. децембра 2021. године, коју је донио Сенат Универзитета у Бањој Луци.

Обустава се поступак за оцјењивање уставности и законитости Прилога број 1 Номенклатура научних/умјетничких поља и ужих научних/умјетничких области за које су матичне чланице Универзитета у Бањој Луци и Прилога број 2. Разврставање предмета по ужим научним/умјетничким областима и катедрама, страна 211. шифра предмета Н-29, који су саставни дио одлуке из става I изреке ове одлуке.

О б р а з л о ж е њ е

Др Драган Башић из Бање Луке, кога заступа Далибор Пејаковић, адвокат из Бање Луке, дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости члана IV Одлуке о матичности чланица Универзитета у Бањој Луци за научна/умјетничка поља и уже научне/умјетничке области и разврставање предмета по ужим научним/умјетничким областима и катедрама број 02/04-3.2924-1/21 од 23. децембра 2021. године, Прилога број 1. Номенклатура научних/умјетничких поља и ужих научних/умјетничких области за које су матичне чланице Универзитета у Бањој Луци и Прилога број 2. Разврставање предмета по ужим научним/умјетничким областима и катедрама, страна 211. шифра предмета Н-29, које је донио Сенат Универзитета у Бањој Луци. У иницијативи се наводи да члан IV ове одлуке није у сагласности са члановима 54, 61, 87. и 91. Закона о високом образовању („Службени гласник Републике Српске“ број 67/20), јер Сенат Универзитета у Бањој Луци није надлежан да утврђује номенклатуру научних поља и ужих научних области, те да одлучује о класификацији предмета по ужим научним областима и катедрама, тако да Прилог број 1 и Прилог број 2 не могу бити саставни дио оспорене одлуке. Ове прилоге, по мишљењу даваоца иницијативе, треба да усвоје факултети, као организационе јединице Универзитета у Бањој Луци, јер су катедре организоване на факултетима на овом универзитету. У вези с тим истиче да се приједлог за расписивање конкурса за ужу научну област упућује само са надлежне катедре одређене јединице Универзитета, односно матичног факултета. Надаље, давалац иницијативе указује на страницу 211. Прилога број 2. шифра предмета

Н-29, гдје је одређено да је Катедра за политикологију, која припада ужој научној области политички систем - Факултет политичких наука, матична катедра за предмет јавна управа. Истовремено је, како се истиче у иницијативи, у истом прилогу, на страници 144. одређено да на Правном факултету јавна управа припада матичној катедри за управно, радно и социјално право, за ужу научну област Управно право и управа. Давалац иницијативе је мишљења да, према Закону о високом образовању и Статуту Универзитета у Бањој Луци, један предмет не може имати два матична факултета, због чега је у конкретном случају дошло до повреде уставног начела законитости. Поред тога, у иницијативи се наводи да оспореном одлуком није прописано да њеним ступањем на снагу престаје да важи Одлука о матичности факултета/ академије умјетности и студијских програма Универзитета у Бањој Луци и Високе школе унутрашњих послова за научна и умјетничка поља и уже научне и умјетничке области од 26. новембра 2015. године, тако да су на снази двије одлуке које уређују иста питања.

У одговору на иницијативу који је доставио предсједавајући Сената Универзитета у Бањој Луци, ректор овог универзитета, износи се став да је оспорена одлука, као и Прилог број 1 и Прилог број 2, који су њени саставни дијелови, у сагласности са Уставом Републике Српске, релевантним одредбама Закона о високом образовању, Статута Сената Универзитета у Бањој Луци и Правилника о организацији и раду катедри Универзитета у Бањој Луци. Прије свега, у одговору се наводи да је, у складу са чланом 54. став 1. тач. 1) и 4) Закона о високом образовању, те чланом 34. Статута Универзитета у Бањој Луци, Сенат Универзитета у Бањој Луци надлежан да детаљније уређује

академска питања на Универзитету, те тако и питање матичности чланица Универзитета у Бањој Луци за научна/умјетничка поља и уже научне/умјетничке области и разврставање предмета по ужим научним/умјетничким областима и катедрама. Доносилац оспорене одлуке истиче да Универзитет у Бањој Луци, по својој структури и организацији, припада категорији законом интегрисаних универзитета, па се самим тим и одређена питања уређују на јединствен начин, одлукама највишег академског тијела, које су обавезујуће за све чланице. Предметна одлука је, како се даље наводи, управо један од општих правних аката који је настао са циљем да се наставни предмети разврставају по ужим научним областима, не ограничавајући се на принцип да један предмет мора припадати само једној ужој научној области. У вези с тим се указује на Правилник о организацији и раду катедри на Универзитету у Бањој Луци којим је дефинисано да се називи катедри и распоред наставних предмета по катедрама утврђују одлуком Сената Универзитета, на приједлог научно-наставних, односно умјетничко-научног вијећа чланица Универзитета. По мишљењу доносиоца Одлуке, неосновани су наводи иницијативе да један наставни предмет припада само једној ужој научној области, јер се један предмет може изучавати под окриљем више научних области, на више факултета, што је питање приступа изучавању, а што Сенат Универзитета утврђује својим општим актом. Ужа научна област управно право и управа се на Универзитету у Бањој Луци изучава са два аспекта: правног и политиколошког, те, како се истиче у одговору, постоје компаративни примјери идентичне праксе и у региону. Слиједом наведеног предлаже се да Суд не прихвати ову иницијативу.

Одлуку о матичности чланица Универзитета у Бањој Луци за научна/умјетничка поља и уже научне/умјетничке области и разврставање предмета по ужим научним/умјетничким областима и катедрама број 02/04-3.2924-1/21 од 23. децембра 2021. године, са Прилогом број 1. Номенклатура научних/умјетничких поља и ужих научних/умјетничких области за које су матичне чланице Универзитета у Бањој Луци и Прилогом број 2. Разврставање предмета по ужим научним/умјетничким областима и катедрама, донио је Сенат Универзитета у Бањој Луци на основу члана 54. Закона о високом образовању („Службени гласник Републике Српске“ број 67/20) и члана 33. Статута Универзитета у Бањој Луци. Оспореним чланом IV ове одлуке прописано је да се саставни дио исте налази у Прилогу број 1. Номенклатура научних/умјетничких поља и ужих научних/умјетничких области за које су матичне чланице Универзитета у Бањој Луци и Прилогу број 2. Разврставање предмета по ужим научним/умјетничким областима и катедрама. На страни број 211. Прилога број 2. шифра предмета Н-29, што се оспорава у иницијативи, наведено је да је за предмет јавна управа матична Катедра за политикологију Факултета политичких наука.

У поступку оцјењивања уставности и законитости оспорене одредбе члана IV предметне одлуке Суд је имао у виду да је тачком 12. Амандмана XXXII на Устав Републике Српске, којим је замијењен члан 68. Устава, утврђено да Република уређује и обезбјеђује, поред осталог, и образовање.

Сагласно наведеном уставном овлашћењу донесен је Закон о високом образовању („Службени гласник

Републике Српске“ број 67/20) којим су уређени циљеви и принципи високог образовања у Републици Српској, нивои и врсте високог образовања, оснивање, организација и рад високошколских установа, општа начела у области обезбјеђења квалитета у високом образовању, научноистраживачка и умјетничка дјелатност високошколских установа, права и обавезе академског особља и студената, тијела у области високог образовања, као и друга питања од значаја за обављање дјелатности високог образовања. Одредбама овог закона, које су релевантне за одлучивање, у конкретном случају прописано је: да је високо образовање дјелатност од општег интереса за Републику Српску (члан 2. став 1); да високошколске установе имају аутономију у наставном, научноистраживачком и умјетничком раду у оквиру добијене дозволе за рад (члан 6. став 1); да високошколска установа, у складу са законом, има право на избор својих академских, управних и руководних тијела, уређивање своје структуре и активности сопственим правилима у складу са овим законом, као и развијање, усвајање и реализацију студијских програма, научноистраживачких и умјетничких пројеката и утврђивање правила студирања (члан 6. став 2. тач. 2), 3) и 5)); да дјелатност високог образовања обављају високошколске установе у које спадају универзитети и високе школе (члан 30. став 1); да је високошколска установа непрофитна организација која обавља своју дјелатност као јавну службу, у складу са прописом којим се уређује систем јавних служби (члан 30. став 2); да је универзитет високошколска установа која обједињује образовни и научноистраживачки, стручни и умјетнички рад, те пројекте од значаја за друштвену заједницу, као три компоненте

јединственог процеса високог образовања (члан 31. став 1. тачка 1); да је сенат један од органа универзитета (члан 49. став 1. тачка 2); да је сенат академски и стручни орган високошколске установе (члан 53. став 1); да сенат одлучује о академским питањима, наставној, научној, умјетничкој и стручној дјелатности високошколске установе, те да доноси опште акте у складу са законом и статутом високошколске установе (члан 54. став 1. тач. 1) и 4)); да је научно-наставно вијеће, односно умјетничко научно-наставно вијеће стручни орган факултета, односно умјетничке академије (члан 60. став 1); да ово вијеће доноси статут факултета, односно умјетничке академије; доноси правилнике којима се регулише рад факултета/умјетничке академије, даје мишљење и приједлоге сенату о академским, научним, умјетничким и стручним питањима, у складу са статутом високошколске установе, те предлаже сенату студијске програме првог, другог и трећег циклуса, односно промјене у структури и садржају студијских програма и наставних метода (члан 61. став 1. тач. 1), 2), 3) и 5)).

Имајући у виду наведене законске одредбе Суд је оцијенио да је Сенат Универзитета у Бањој Луци био овлашћен да донесе предметну одлуку, којом је одредио матичност чланица овог универзитета за научна/умјетничка поља и уже научне/умјетничке области и уредио питање разврставања предмета по ужим научним/умјетничким областима и катедрама. По оцјени Суда, прописивање из оспореног члана IV ове одлуке, којим је одређено да су саставни дио Одлуке Прилог број 1 Номенклатура научних/умјетничких поља и ужих научних/умјетничких области за које су матичне чланице Универзитета у Бањој Луци и Прилог број 2 Разврставање предмета по ужим научним/

умјетничким областима и катедрама, није супротно Закону о високом образовању, како то сматра давалац иницијативе. Приликом ове оцјене Суд је, прије свега, имао у виду да, према овом закону, високошколске установе обављају дјелатност од општег интереса, да имају аутономију у наставном, научноистраживачком и умјетничком раду, те да универзитет обједињује образовни, научноистраживачки и научни рад. Поред тога, Сенат, као највише академско тијело и орган Универзитета у Бањој Луци, има овлашћење да, сагласно одредбама члана 53. став 1. и члана 54. став 1. тач. 1) и 4) Закона о високом образовању, на јединствен начин за све организационе јединице овог универзитета, односно факултете, уреди сва темељна питања академског карактера, са циљем спровођења у пракси овог закона и релевантних подзаконских аката. Оспорени прилози су по својој правној природи, садржају и функцији саставни дио оспорене одлуке и не могу егзистирати самостално као засебни, односно самостални правни акти, како то сматра давалац иницијативе. Надаље, евидентно је да Закон о високом образовању не садржи овлашћење за факултете, као организационе јединице универзитета, да уређују номенклатуру научних/умјетничких поља и ужих научних/умјетничких области и разврставање предмета по ужим научним/умјетничким областима и катедрама. Истовремено, надлежности научно-наставног вијећа, као стручног органа факултета, прописане су чланом 61. овог закона, те не укључују одлучивање о овој материји, већ су ограничене искључиво на давање мишљења и приједлога сенату о академским, научним и стручним питањима у складу са статутом високошколске установе. Слиједом изложеног, Суд је оцијенио да је Сенат Универзитета у

Бањој Луци био овлашћен да, у оквиру предметне одлуке, уреди материју која је садржана у оспореним прилозима, те да прописивањем из оспореног члана IV ове одлуке није изашао из оквира својих законских овлашћења, тако да овом нормом није нарушено уставно начело законитости, како се то наводи у иницијативи.

Разматрајући наводе иницијативе који се односе на оспорени Прилог број 1. и Прилог број 2. предметне одлуке Суд је констатовао да је након подношења иницијативе, 27. октобра 2022. године, под бројем 02/04-3.2179-8/22 Сенат Универзитета у Бањој Луци донио Одлуку о измјени и допуни Одлуке о матичности чланица Универзитета у Бањој Луци за научна/умјетничка поља и уже научне/умјетничке области и разврставање предмета по ужим научним/умјетничким областима и катедрама број 02/04-3.2924-1/21 од 23. децембра 2021. године. Чланом II ове одлуке извршена је измјена и допуна Одлуке о матичности чланица Универзитета у Бањој Луци за научна/умјетничка поља и уже научне/умјетничке области и разврставање предмета по ужим научним/умјетничким областима и катедрама број 02/04-3.2924-1/21 од 23. децембра 2021. године, а чланом II исте је прописано да су њен саставни дио кориговани Прилог број 1 Номенклатура научних/умјетничких поља и ужих научних/умјетничких области за које су матичне чланице Универзитета у Бањој Луци и Прилог број 2. Разврставање предмета по ужим научним/умјетничким областима и катедрама.

Имајући у виду наведено, односно да су након подношења иницијативе оспорени Прилог број 1. Номенклатура научних/умјетничких поља и ужих

научних/умјетничких области за које су матичне чланице Универзитета у Бањој Луци и Прилог број 2. Разврставање предмета по ужим научним/умјетничким областима и катедрама, који су саставни дио оспорене одлуке, измијењени и допуњени, те да садржај истих више није идентичан оном који је важио у вријеме подношења иницијативе, Суд је, на основу члана 57. тачка а) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12) обуставио поступак за оцјењивање уставности и законитости Прилога број 1. Номенклатура научних/умјетничких поља и ужих научних/умјетничких области за које су матичне чланице Универзитета у Бањој Луци и Прилога број 2. Разврставање предмета по ужим научним/умјетничким областима и катедрама, страна 211. шифра предмета Н-29, цијенећи истовремено да није потребно донијети одлуку због тога што нису отклоњене посљедице неуставности, односно незаконитости.

Коначно, Суд је утврдио да нису основани наводи иницијативе да оспореном одлуком није стављена ван снаге ранија одлука која уређује исту материју, јер је чланом IV предметне одлуке прописано да Одлука о матичности факултета/академије умјетности и студијских програма Универзитета у Бањој Луци и Високе школе унутрашњих послова за научна и умјетничка поља и уже научне и умјетничке области од 26. новембра 2015. године, престаје да важи ступањем на снагу оспорене одлуке.

Како је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Суд је, на основу члана 40. став 5. Закона о Уставном суду Републике Српске, о уставности и

законитости оспорене одредбе предметне одлуке, те њених прилога, одлучио без доношења рјешења о покретању поступка.

На основу изложеног одлучено је као у изреци овог рјешења.

Ово рјешење Уставни суд је донио у саставу: предсједник Суда мр Џерард Селман и судије: Војин Бојанић, Светлана Брковић, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Радомир В. Лукић, проф. др Иванка Марковић и проф. др Марко Рајчевић.

Број: У-42/22
27. септембар 2023. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

Будући да је Сенат Универзитета у Бањој Луци био овлашћен да уреди материју која је садржана у оспореним прилозима, те да прописивањем из оспорене одредбе ове одлуке није изашао из оквира својих законских овлашћења, није нарушено уставно начело законитости.

Одлука

Број У-43/22 од 27. септембар 2023. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 90/23

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске и члана 60. став 1. тачка д) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске” бр. 104/11 и 92/12), на сједници одржаној 27. септембра 2023. године, д о н и о је

О Д Л У К У

Одбија се приједлог за утврђивање неуставности члана 73. став 2) Закона о предшколском васпитању и образовању («Службени гласник Републике Српске» бр. 79/15, 63/20 и 64/22).

О б р а з л о ж е њ е

ЈУ „Центар за предшколско васпитање и образовање“ Бања Лука поднио је Уставном суду Републике Српске приједлог за оцјењивање уставности члана 73. став 2) Закона о предшколском васпитању и образовању («Службени гласник Републике Српске» бр. 79/15, 63/20 и 64/22). У приједлогу се наводи да оспорена законска одредба није у сагласности са чланом 10. и чланом 48. Устава Републике Српске. Предлагач, наиме, сматра да су предметним прописивањем, према којем је у колективном преговарању у предшколском васпитању предвиђена и трећа страна – оснивач, радници јавних предшколских установа стављени у неравноправан и дискриминирајући положај у односу на

раднике других јавних установа на локалном нивоу. У вези с тим цитира одредбе члана 10. став 1) и члана 240. ст. 3) и 4) Закона о раду („Службени гласник Републике Српске“ бр. 1/16, 66/18 и 119/21), којима је, поред осталог, прописано ко су субјекти који закључују посебан колективни уговор за јавне службе и колективни уговор код послодавца. Као аргумент у прилог свом становишту предлагач указује на друге области, односно јавне установе на нивоу јединице локалне самоуправе код којих није предвиђен оснивач као уговорна страна приликом колективног преговарања, због чега, по његовом мишљењу, запослени у предшколским јавним установама немају исти третман на нивоу локалне власти као запослени у осталим јавним установама које се финансирају из локалног буџета. Надаље, у приједлогу се истиче да је наведени став предлагача потврђен и у примјени ове одредбе у пракси, јер репрезентативни синдикат у овој области не може да постигне сагласност са оснивачем, односно јединицом локалне самоуправе, у погледу повећања плате радника. Поред тога, по мишљењу предлагача, оспореним прописивањем се ограничава и право синдиката у области предшколског васпитања и образовања и послодаваца на колективно преговарање.

У одговору на приједлог који је доставила Народна скупштина Републике Српске наводи се да је приједлог неоснован, те да садржи погрешно тумачење уставних одредаба на које се предлагач позива, због чега се предлаже да Суд исти одбије. Доносилац предметног закона, прије свега, истиче да је приликом оспореног прописивања законодавац остао у границама зајамчених овлашћења из тач. 11. и 12. Амандмана XXXII на Устав Републике Српске, којим је замијењен члан 68. Устава. У одговору се, надаље, износи

став да је у односу на Закон о раду, на чије одредбе указује предлагач, Закон о предшколском васпитању и образовању *lex specialis*, којим се обезбјеђује легислативни оквир за остваривање права из ове области, што произлази, између осталог, и из члана 1. став 1) и члана 2. ст. 1) и 2) Закона о раду. Због тога се, по мишљењу законодавца на питања оснивања и рада предшколских установа примјењују одредбе оспореног закона, док се Закон о раду примјењује само на питања која нису регулисана Законом о предшколском васпитању и образовању. У одговору се потом наводи да је за тумачење оспорене законске одредбе потребно имати у виду да је предметним законом прописано да предшколску установу може основати јединица локалне самоуправе, да средства за обављање ове дјелатности обезбјеђује оснивач на основу усвојеног буџета, те да се, због тога, у колективно преговарање и потписивање колективног уговора укључује и оснивач како би се обезбиједило довољно средстава за несметан рад предшколске установе и расподјелу истих на одговарајући начин. Стога је, како се истиче, оспорена одредба резултат цјелисходне процјене законодавца, а Уставни суд није надлежан да оцјењује цјелисходност и оправданост нормативних рјешења. Коначно, доносилац оспореног закона истиче да је питање субјеката са којима синдикат преговара и потписује колективни уговор на идентичан начин ријешено и одредбом члана 141. Закона о основном васпитању и образовању („Службени гласник Републике Српске“ број 81/22), као и чланом 126. Закона о средњем образовању и васпитању („Службени гласник Републике Српске“ бр. 41/18, 35/20 и 92/20).

Оспореним чланом 73. став 2) Закона о предшколском васпитању и образовању («Службени гласник Републике

Српске» бр. 79/15, 63/20 и 64/22) прописано је да у име радника у предшколским установама синдикат колективно преговара и потписује колективни уговор са оснивачем установе и послодавцем.

У поступку оцјењивања уставности оспорених законских одредаба Суд је имао у виду да је тачкама 11, 12. и 18. Амандмана XXXII на Устав, којим је замијењен члан 68. Устава утврђено да Република уређује и обезбјеђује, поред осталог, систем јавних служби, радне односе, бригу о дјечи и омладини, образовање, као и друге односе од интереса за Републику, у складу са Уставом. Поред тога, према члану 108. став 1. Устава, закони, статuti, други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом.

Одредбама Устава у односу на које предлагач тражи оцјену уставности оспорених законских норми утврђено је: да су грађани Републике Српске равноправни у слободама, правима и дужностима, једнаки су пред законом и уживају исту правну заштиту без обзира на расу, пол, језик, националну припадност, вјероисповијест, социјално поријекло, рођење, образовање, имовно стање, политичко и друго увјерење, друштвени положај или друго лично својство (члан 10), те да се права и слободе зајамчени овим уставом не могу одузети или ограничити (члан 48. став 1).

Сагласно наведеним уставним овлашћењима, Законом о предшколском васпитању и образовању уређено је предшколско васпитање и образовање дјеце од шест мјесеци до поласка у основну школу, а које се остварује кроз програм предшколског васпитања и образовања. Одредбама овог закона које су релевантне у конкретном

случају прописано је: да је предшколско васпитање и образовање дјелатност од општег интереса која обухвата васпитање и образовање дјеце предшколског узраста (члан 3. став 1), да предшколска установа може бити основана као јавна или приватна установа, да предшколске установе могу основати Република, јединица локалне самоуправе, вјерска заједница и друго правно и физичко лице, у складу са законом (члан 12. ст. 1. и 3); да запослени у предшколској установи остварују право на синдикално организовање и на штрајк, у складу са законом (члан 73. став 1); да средства за обављање дјелатности предшколског васпитања и образовања предшколске установе обезбјеђује оснивач (члан 93. став 1); да оснивач предшколске установе обезбјеђује средства за расходе за лична примања који се односе на бруто плате запослених и бруто накнаде трошкова и осталих личних примања запослених, расходе по основу коришћења робе и услуга, осим трошкова који се односе на директне и индиректне трошкове исхране дјеце, те издатке за нефинансијску имовину (члан 94. став 1); да оснивач јавне предшколске установе доноси одлуку у којој мјери и проценту ће издвајати средства за област предшколског васпитања и образовања од укупног буџета јединице локалне самоуправе (члан 95. став 1). Између осталог, оспореном одредбом члана 73. став 2. овог закона су дефинисани субјекти у колективном преговарању у предшколским установама тако што је прописано да у име радника у предшколским установама синдикат колективно преговара и потписује колективни уговор са оснивачем установе и послодавцем.

Полазећи од наведеног, Суд је оцијенио да оспореним прописивањем из члана 73. став 2. предметног закона нису

нарушене гаранције из члана 10. и члана 48. став 1. Устава, на које се указује у приједлогу. Приликом ове оцјене Суд је, прије свега, имао у виду садржај оспорене законске одредбе, из којег се, по оцјени Суда, без дилеме може закључити да иста не утиче на остваривање права из радног односа запослених у предшколским установама, односно право њиховог синдиката да приступи колективном преговарању и закључивању колективног уговора, те да стога и не може довести у питање уставно начело забране дискриминације на начин како то погрешно тумачи предлагач. Суд је, дакле, мишљења да сама чињеница да је предметним прописивањем законодавац предвидио да је оснивач предшколске установе један од преговарача синдиката приликом закључивања колективног уговора у овој области не утиче на право запослених у јавним предшколским установама да приступе колективном преговарању и закључивању колективног уговора и не доводи до њиховог неравноправног третмана у односу на запослене у другим јавним установама. Истовремено, Суд сматра да наводе о дискриминацији предлагач неосновано темељи на поређењу запослених у јавним предшколским установама са запосленим у другим јавним установама на нивоу јединице локалне самоуправе из сасвим других области (социјални рад, култура), на које се не примјењује оспорени закон и који због тога нису у истој правној ситуацији, те се не могу доводити у везу у контексту уставних гаранција из члана 10.

По оцјени овог суда законодавац је, цијенећи чињеницу да је предшколско васпитање и образовање дјелатност од општег интереса, те имајући у виду правни положај, односно Законом утврђена права и обавезе оснивача предшколске установе, а у складу са својом цјелисходном процјеном и

законодавном политиком у уређивању ових правних односа, оспореном одредбом прописао да је поред послодавца, и оснивач предшколске установе један од преговарача синдиката приликом закључивања колективног уговора у овој области. Овакво прописивање је, по оцјени Суда, превасходно у функцији реализације права на колективно преговарање радника у предшколским установама, односно остваривања њихових права из радног односа, те не доводи у питање ниједну од уставних гаранција на које се позива предлагач.

Поред тога, Суд сматра потребним указати на то да чињеница што Закон о раду, као општи пропис у области радних односа, на другачији начин уређује предметну материју у односу на оспорену норму Закона о предшколском васпитању и образовању, а на шта се такође позива предлагач, није релевантна са уставноправног аспекта, тако да не може довести у питање гаранције из чланова 10. и 48. Устава.

Коначно, како из приједлога јасно произлази, наводи предлагача се у претежном дијелу односе на примјену оспорене одредбе у конкретном случају у пракси, односно на проблем постизања сагласности синдиката са оснивачем јавних предшколских установа у погледу утrophка предвиђених средстава и повећања плата запосленима, које питање, према члану 115. Устава, није у оквиру надлежности овог суда.

На основу изложеног одлучено је као у изреци ове одлуке.

Ову одлуку Уставни суд је донио у саставу: предсједник Суда мр Џерард Селман и судије: Војин Бојанић, Светлана

Брковић, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Радомир В. Лукић, проф. др Иванка Марковић и проф. др Марко Рајчевић

Број: У-43/22
27. септембар 2023. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

Чињеница да је оспореним прописивањем законодавац предвидио да је оснивач предшколске установе један од преговарача синдиката приликом закључивања колективног уговора у овој области, то не утиче на право запослених у јавним предшколским установама да приступе колективном преговарању и закључивању колективног уговора, те не доводи до њиховог неравноправног третмана у односу на запослене у другим јавним установама.

Рјешење

Број У-48/22 од 27. септембар 2023. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 90/23

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске, члана 40. став 5. и члана 61. став 1. тачка г) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12), на сједници одржаној дана 27. септембра 2023. године, д о н и о ј е

Р Ј Е Ш Е Њ Е

Не прихвата се иницијатива за оцјењивање уставности и законитости Правилника о измјенама Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста општинске управе Билећа („Службени гласник општине Билећа“ број 4/22).

О б р а з л о ж е њ е

Светлана Мирковић из Билеће, коју заступа Дражен Мијановић, адвокат из Требиња, дала је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости Правилника о измјенама Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста општинске управе Билећа број: 11.02/012-413/22 од 5. априла 2022. године („Службени гласник општине Билећа“ број 4/22), који је донио начелник општине Билећа. Давалац иницијативе оспорава наведени општи акт у односу на члан 148. и 165. Закона о службеницима и намјештеницима у јединицама

локалне самоуправе („Службени гласник Републике Српске“ број 97/16). Указујући на садржај одредаба члана 164. и 165. наведеног закона, давалац иницијативе истиче да је доносилац оспореног општег акта у члану 31. Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста општинске управе Билећа („Службени гласник општине Билећа“ бр. 5/18, 2/19, 3/19, 2/20, 4/20, 5/20, 1/21, 7/21, 3/22 и 4/22) у циљу извршавања поменутих законских одредаба, умјесто најмање једног службеника који учествује у припреми и изради општих аката из области управљања људским ресурсима, предвидио образовање Комисије за анализу интерне организације, која поступак анализе интерне организације врши у складу са Правилником о спровођењу поступка за анализу интерне организације. Наводећи да наведена комисија никада није формирана, нити је донесен наведени правилник, давалац иницијативе сматра да је оспорени општи акт донесен супротно члану 165. став 2. Закона о службеницима и намјештеницима у јединицама локалне самоуправе, који између осталог прописује да у припреми и изради општих аката из области управљања људским ресурсима учествује најмање један службеник који обавља послове управљања људским ресурсима. Даље се наводи да је доношењем оспореног општег акта број запослених у општинској управи смањен за шест (6), што по мишљењу даваоца иницијативе представља постепено смањивање броја запослених, чији је број, како се наводи, у општинској управи Билећа значајно већи у односу на број запослених у општинској управи одређен чланом 167. Закона о локалној самоуправи. Поступајући на наведени начин, тј. постепеним смањивањем броја запослених, начелник општине Билећа, по мишљењу даваоца

иницијативе, избегава да сагласно члану 148. Закона о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе донесе програм збрињавања вишка службеника. Због наведеног, давалац иницијативе сматра да доносилац оспореног општег акта није поступио у складу са чланом 148. Закона о службеницима и намјештеницима у јединицима локалне самоуправе, те се предлаже да Уставни суд прихвати иницијативу и одлучи о уставности и законитости оспореног општег акта.

У одговору на иницијативу, који је Суду доставио доносилац оспореног општег акта, се наводи да је сагласно члану 58. став 1. тачка 8. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ бр. 97/16, 36/19 и 61/21) доношење оспореног правилника у искључивој надлежности начелника општине, као и да је Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста општинске управе Билећа („Службени гласник општине Билећа“ бр. 5/18, 2/19, 3/19, 2/20, 4/20, 5/20, 1/21, 7/21, 3/22 и 4/22) систематизовано радно мјесто самосталног стручног сарадника за нормативну дјелатност и управљање људским ресурсима, што је у складу са чланом 164. и 165. Закона о службеницима и намјештеницима у јединицама локалне самоуправе. У одговору се такође наводи да је службеник који обавља послове овог реферата у сарадњи са начелником општине и начелницима одјељења у општинској управи Билећа учествовао у изради оспореног Правилника о измјенама Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста општинске управе Билећа („Службени гласник општине Билећа“ број 4/22).

Оспорени Правилник о измјенама Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста општинске управе Билећа („Службени гласник општине Билећа“ број 4/22) донио је начелник општине Билећа на основу члана 48. став 4. Закона о службеницима и намјештеницима у јединицама локалне самоуправе („Службени гласник Републике Српске“ број 97/16), члана 22. Уредбе о категоријама, звањима и условима за обављање послова службеника у јединицама локалне самоуправе („Службени гласник Републике Српске“ број 10/17), члана 87. Статута Општине Билећа („Службени гласник општине Билећа“ број 6/17) и члана 16. Одлуке о оснивању Општинске управе Билећа („Службени гласник општине Билећа“ број 7/17).

Овим правилником је у члану 1. прописано да у Правилнику о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста општинске управе Билећа („Службени гласник општине Билећа“ бр. 5/18, 2/19, 3/19, 1/20, 2/20, 4/20, 5/20, 1/21, 7/21 и 3/22) у члану 14. тачка 2) Одсјека за управно-правне послове у реферату 2.17. „Виши стручни сарадник за пријемну канцеларију“, умјесто д) број извршилаца 2 (два) треба да стоји д) број извршилаца 1 (један), а у члану 14. тачка 3) Одсјека за заједничке послове у реферату 3.6 „Портир“ умјесто г) број извршилаца 2 (два), треба да стоји г) број извршилаца 1 (један). Чланом 2. овог правилника је прописано да се у члану 15. тачка 2) Одсјека за привреду брише реферат: 1) „Виши стручни сарадник за административне послове, а у члану 15. тачка 4) Одсјека за друштвене дјелатности брише се реферат 4.6. „Самостални стручни сарадник за рад са младима“. Чланом 3. оспореног правилника је прописано да се у члану 16.

тачка 2) Одсјека за урбанизам брише реферат 2.7. „Стручни сарадник за припрему документације“, а чланом 4. да овај правилник ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику општине Билећа“.

Приликом оцјене оспореног општег акта Суд је имао у виду да је Уставом Републике Српске утврђено да општина преко својих органа у складу са законом извршава законе, друге прописе и опште акте Републике чије извршавање је повјерено општини, обезбјеђује извршавање прописа и општих аката општине, те да се систем локалне самоуправе уређује законом (члан 102. став 1. тачка 6. и став 2), да закони, статuti, други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом, а прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом (члан 108), да Уставни суд одлучује о сагласности закона, других прописа и општих аката са Уставом и о сагласности прописа и општих аката са законом (члан 115).

Суд је такође имао у виду да је чланом 59. став 1. тачка 8. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ бр. 97/16, 36/19 и 61/21) прописано да су надлежности градоначелника, односно начелника општине, поред осталих, да доноси правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста градске, односно општинске управе.

Поред наведеног Суд је узео у обзир да је Законом о службеницима и намјештеницима у јединицама локалне самоуправе („Службени гласник Републике Српске“ број 97/16) прописано да се правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста градске,

односно општинске управе (у даљем тексту: правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста) утврђују радна мјеста у градској, односно општинској управи, укључујући и стручну службу скупштине и врши њихово разврставање по категоријама и звањима (члан 48. став 3), да градоначелник, односно начелник општине доноси правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста (члан 48. став 4), да се правилником из става 3. овог члана утврђује опис радних мјеста службеника и намјештеника у оквиру основних и унутрашњих организационих јединица, категорије и звања у којима су радна мјеста разврстана, потребан број запослених за свако радно мјесто, врста и степен стручне спреме и звања, потребно радно искуство, одговорност и други посебни услови за рад на сваком радном мјесту (члан 48. став 5), да градоначелник, односно начелник општине, уз прибављено мишљење надлежне синдикалне организације, доноси програм збрињавања вишка службеника, уколико је вишком проглашено више од 5% од укупног броја запослених (члан 148. став 1), да се у градској, односно општинској управи организује управљање људским ресурсима (члан 164. став 1), да се управљање људским ресурсима уређује правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста, у складу са овим законом и другим прописима (члан 164. став 2), да градоначелник, односно начелник општине одређује најмање једног службеника из реда службеника који обавља послове управљања људским ресурсима (члан 165. став 1), да службеник из става 1. овог члана учествује у припреми и изради општих аката из области управљања људским ресурсима, даје иницијативе за унапређивања у овој области, прати стање у овој области и обавља друге

послове утврђене правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста (члан 165. став 2).

На основу наведених законских одредаба, Суд је оцијенио да је начелник општине Билећа сагласно законским овлашћењима из члана 59. став 1. тачка 8. Закона о локалној самоуправи и члана 48. став 4. Закона о службеницима и намјештеницима у јединицама локалне самоуправе био овлашћен да донесе оспорени Правилник о измјенама Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста општинске управе Билећа, којим је смањио потребан број извршилаца на одређеним радним мјестима, односно укинуо одређена радна мјеста у општинској управи Билећа. Начин на који је доносилац оспореног акта о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста уредио ово питање, по оцјени Суда, представља ствар његове цјелисходне процјене код утврђивања радних мјеста у општинској управи и потребног броја запослених за свако радно мјесто, о чему Уставни суд, сагласно одредбама члана 115. Устава, није надлежан да одлучује.

При томе, Суд је утврдио да се оспорене измјене Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста не односе на радно мјесто службеника који обавља послове управљања људским ресурсима, јер се истим не утврђује, односно не укида радно мјесто службеника који обавља послове управљања људским ресурсима из члана 165. Закона о службеницима и намјештеницима у јединицама локалне самоуправе. Имајући у виду наведено, Суд је оцијенио да су неосновани наводи даваоца иницијативе о несагласности оспореног општег акта са чланом 165. Закона о службеницима и намјештеницима у јединицама локалне

самоуправе, а тиме и са чланом 108. Устава Републике Српске.

Поред наведеног Суд је утврдио да је Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста општинске управе Билећа („Службени гласник општине Билећа“ бр. 5/18, 2/19, 3/19, 2/20, 4/20, 5/20, 1/21, 7/21, 3/22 и 4/22), у члану 14. тачка 2) подтачка 2.6. у Одсјеку за управно-правне послове, систематизовано радно мјесто „самостални стручни сарадник за нормативну дјелатност и управљање људским ресурсима“, као и радно мјесто 1) „самостални стручни сарадник за менаџмент људских ресурса“, у чијем опису послова је управљање људским ресурсима. Стога је Суд оцијенио да је погрешан закључак даваоца иницијативе да Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста општинске управе Билећа („Службени гласник општине Билећа“ бр. 5/18, 2/19, 3/19, 2/20, 4/20, 5/20, 1/21, 7/21, 3/22 и 4/22) није уређено управљање људским ресурсима у смислу члана 164. и 165. Закона о службеницима и намјештеницима у јединицама локалне самоуправе, а на основу којег закључка давалац иницијативе износи став да је оспорени општи акт донесен супротно члану 165. став 2. наведеног закона.

Такође, Суд је оцијенио да се наводи даваоца иницијативе о непоступању доносиоца оспореног општег акта у складу са чланом 148. Закона о службеницима и намјештеницима у јединицама локалне самоуправе односе на примјену наведене законске одредбе у пракси, а примјену општег акта Уставни суд сагласно члану 115. Устава није надлежан да оцјењује.

Како је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Суд је на основу члана 40. став 5. Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12) одлучио без доношења рјешења о покретању поступка.

На основу изложеног Суд је одлучио као у изреци овог рјешења.

Ово рјешење Уставни суд је донио у саставу: предсједник Суда мр Џерард Селман и судије: Војин Бојанић, Светлана Брковић, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Радомир В. Лукић, проф. др Иванка Марковић и проф. др Марко Рајчевић.

Број: У-48/22
27. септембар 2023. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

Начин на који је доносилац оспореног акта о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста уредио питање утврђивања радних мјеста у општинској управи и потребног броја запослених за свако радно мјесто представља ствар његове цјелисходне процјене о чему Уставни суд није надлежан да одлучује.

Одлука

Број У-50/22 од 27. септембар 2023. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 90/23

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске и члана 60. став 1. тач. а) и б) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12), на сједници одржаној 27. септембра 2023. године, д о н и о ј е

О Д Л У К У

Утврђује се да Правилник о I измјенама и допунама Правилника о службеном путовању и превозу запослених И-4.13636/21 од 30.7.2021. године, број И-4.13636-1/21 од 13.10.2021. године, који је донијела Управа „Железница Републике Српске“, а.д. Добој, није у сагласности са Уставом Републике Српске и Законом о раду („Службени гласник Републике Српске“ бр. 1/16, 66/18 и 119/21).

О б р а з л о ж е њ е

Самостални синдикат саобраћајно-транспортне дјелатности “Железница Републике Српске”, кога заступају Адвокатске канцеларије “Цвијановић” из Бање Луке, поднио је Уставном суду Републике Српске приједлог за утврђивање неуставности и незаконитости Правилника о I измјенама и допунама Правилника о службеном путовању и превозу запослених И-4.13636/21 од 30.7.2021. године, број И-4.13636-1/21 од 13.10.2021. године сматрајући да послодавац није био овлашћен за његово доношење.

Предлагач истиче да су оспореним општим актом измијењене одредбе чл. 30. и 31. став 2. (у приједлогу погрешно наведено ст. 2. и 3) Правилника о службеном путовању и превозу запослених И-4.13636/21 од 30.7.2021. године, којима је уређено питање висине и начина остваривања трошкова превоза код доласка и повратка са посла. Како је питање о којем је ријеч могуће уредити искључиво колективним уговором, послодавац није био овлашћен да регулише у предметној ствари, те, у овом смислу, оспорени правилник није у сагласности са чланом 132. став 2, у вези са ставом 1. тачка 2. Закона о раду (“Службени гласник Републике Српске” бр. 1/16, 66/18, 91/21 и 119/21), те посљедично ни са начелом законитости из члана 108. став 2. Устава.

У одговору који је Суду доставио генерални директор „Железница Републике Српске“ а.д. Добој се истиче да наводи предлагача којима се оспоравају одредбе Правилника о Измјенама и допунама Правилника о службеном путовању и превозу запослених И-4.13636/21 од 30.7.2021. године, број И-4.13636-1/21 од 13.10.2021. године нису основани. Аргументује се да су оспорене одредбе предметног правилника у сагласности са чланом 132. став 1. тачка 2. Закона о раду, јер одлазак на посао у удаљено мјесто од мјеста становања не подразумеива да послодавац има законску обавезу да раднику исплати накнаду трошкова превоза за сваку удаљеност до мјеста рада. Такође, мишљења је да оспореним прописивањем није повријеђено уставно начело законитости из члана 108. став 2. Устава, с обзиром на то да, како се наводи, истим нису повријеђене гаранције из члана 10. Устава, будући да се једнако односи на сва лица која се налазе у истој правној ситуацији. У погледу становишта

предлагача према којима се примања по основу рада из члана 132. Закона о раду могу рјешавати искључиво колективним уговором, односно, како се наводи, одлуком Владе, истиче се да тиме није искључена могућност да послодавац ова питања уреди другим општим актом, уколико се висина тих примања и начин њиховог остваривања не утврде колективним уговором. Будући да у Републици Српској није закључен Општи колективни уговор, те да посљедично ни у „Жељезницама Републике Српске“ а.д. Добој није дошло до закључивања појединачног колективног уговора, послодавац је, како се наводи, морао донијети одређене подзаконске опште акте, између осталог и Правилник о службеном путовању и превозу запослених, што је у складу са чланом 3. став 2. Закона о раду, а онемогућује злоупотребу права на остваривање накнаде трошкова доласка и повратка са посла. С обзиром на изложено, истиче се да оспорени правилник није у супротности са Уставом и Законом о раду.

Правилник о I измјенама и допунама Правилника о службеном путовању и превозу запослених И-4.13636/21 од 30.7.2021. године, број И-4.13636-1/21 од 13.10.2021. године донијела је Управа „Жељезница Републике Српске“, а.д. Добој, позивајући се на члан 54. став 4. Статута „Жељезница Републике Српске“ а.д. Добој, број: И–И. 10230-4/15 од 13.07.2015. године, са I измјенама и допунама Статута број: И–И–14260-3/16 од 7.12.2016. године.

Чланом 1. оспореног правилника којим је мијењан члан 30. Правилника о службеном путовању и превозу запослених је прописано: да се право на накнаду превоза признаје раднику под сљедећим условима: да радник поднесе писмени захтјев за остварење права на накнаду

трошкова превоза, са изјавом да ли жели да се користи јавним или приватним превозом, те са приложеном потврдом о пребивалишту, односно потврдом о боравишту, уколико се иста разликује од потврде о пребивалишту, не старијом од 30 дана (оригинал или овјерена фотокопија), као и овјереном писаном изјавом о мјесту становања (овјера у јединици локалне самоуправе или нотарска овјера), да је мјесто становања радника удаљено најмање четири километра од мјестарада, а највише до педесет (50) километара, рачунајући најкраћим јавним путем. Радник чије је мјесто становања удаљено преко 50 километара остварује ово право до износа који је утврђен за раднике чије мјесто становања не прелази 50 километара, да радник нема погодну жељезничку мрежу за долазак на посао и одлазак са посла, да се под погодном жељезничком везом сматра долазак путничког воза до сат (60 минута) времена прије почетка рада и полазак путничког воза до сат времена (60 минута) послје завршетка рада, на основу објављеног реда вожње (став 1. тач. 1, 2, 3. и 4), да право на накнаду трошкова превоза нема радник којем је мјесто становања удаљено мање од четири километра од најближег жељезничког службеног мјеста са којег има погодну жељезничку везу за путовање на посао (став 2), да уколико радник има погодну жељезничку везу само у једном смјеру, а у другом смјеру нема јавни друмски превоз, оба смјера му се рачунају као непогодна веза, тј. раднику се признају трошкови превоза у оба смјера (став 3), да ће се, уколико запослени поднесе захтјев за накнаду трошкова превоза за долазак на посао и одлазак са посла, а исти има у власништву или закупу стамбену јединицу у мјесту рада (станује у мјесту рада, без обзира на достављено Увјерење о пребивалишту), сматрати злоупотребом права (став 4), да ће

се свака злоупотреба од стране радника или лица која му то омогуће сматрати тежом повредом радне обавезе уз накнаду штете (став 5).

Чланом 2. оспореног правилника је прописано да се у члану 31. Правилника о службеном путовању и превозу запослених мијења став 2. и да исти гласи: „За коришћење превоза за долазак на посао и одлазак са посла за запослене исплаћује се накнада у висини пуне мјесечне карте у јавном градском, приградском или међуградском превозу, усвојене од стране превозника цјеновником. Уколико на одређеној релацији није организован јавни градски, приградски или међуградски превоз као основ за висину исплате накнаде за превоз, узима се цијена мјесечне карте за исту или приближну удаљеност на којој је организован превоз, уколико не постоји могућност куповине мјесечне карте. Обрачун накнада за трошкове превоза на посао и превоза са посла радника врши се мјесечно у текућем мјесецу за претходни мјесец на основу евиденције о присуству на раду.“

Чланом 3. оспореног правилника је прописано да исти ступа на снагу осмог дана од дана објављивања на огласној табли у Управној згради Друштва.

У току поступка пред овим судом је утврђено да је Суд, одлуком број У-89/21 од 7. децембра 2022. године („Службени гласник Републике Српске“ број 125/22), утврдио да Правилник о службеном путовању и превозу запослених И-4.13636/21 од 30. јула 2021. године, који је донијела Управа „Железница Републике Српске“ а.д. Добој, у цјелини није у сагласности са Уставом и Законом о раду

(„Службени гласник Републике Српске“ бр. 1/16, 66/18 и 119/21), цијенећи да су њиме уређена питања која сагласно наведеном закону не могу бити предмет регулисања општег акта који доноси послодавац, односно да је Управа „Железница Републике Српске“ а.д. Добој, уређујући овим актом односе које је могуће уредити искључиво колективним уговором, или одлуком Владе, изашла из оквира својих овлашћења.

Имајући у виду наведено, према оцјени Суда, оспорени Правилник о I измјенама и допунама Правилника о службеном путовању и превозу запослених И-4.13636/21 од 30.7.2021. године, број И-4.13636-1/21 од 13.10.2021. године, такође није у сагласности са Законом о раду, јер се њиме уређују једнаки правни односи, као и Правилником о службеном путовању и превозу запослених И-4.13636/21 од 30. јула 2021, односно врше његове измјене и допуне, за шта Управа „Железница Републике Српске“ а.д. Добој није била овлашћена.

Имајући у виду да према одредби члана 108. став 2. Устава прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом, Суд је оцијенио да оспорени Правилник о I измјенама и допунама Правилника о службеном путовању и превозу запослених И-4.13636/21 од 30.7.2021. године, број И-4.13636-1/21 од 13.10.2021. године, није у сагласности ни са Уставом.

На основу изложеног одлучено је као у изреци ове одлуке.

Ову одлуку Уставни суд је донио у саставу: предсједник Суда мр Џерард Селман и судије: Војин Бојанић, Светлана

Брковић, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Радомир В. Лукић, проф. др Иванка Марковић и проф. др Марко Рајчевић.

Број: У-50/22
27. септембар 2023. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

Созбиром на то да су подзаконским нормативним актом уређена питања која, сагласно релевантном закону, не могу бити предмет једностраног регулисања од стране послодавца већ искључиво колективним уговором или одлуком Владе, доносилац таквог акта је изашао из оквира својих овлашћења што га у цјелини чини незаконитим и неуставним.

Рјешење

Број У-54/23 од 27. септембар 2023. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 90/23

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске, члана 37. став 1. тачка а) и члана 61. став 1. тачка д) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12), на сједници одржаној 27. септембра 2023. године, д о н и о
ј е

Р Ј Е Ш Е Њ Е

Не прихвата се захтјев за покретање поступка за оцјену уставности и законитости члана 13. Правилника о поступку утврђивања привремене спријечености за рад („Службени гласник Републике Српске“ број 43/23).

О б р а з л о ж е њ е

Судија Уставног суда Републике Српске проф. др Радомир Лукић је, позивајући се на одредбе члана 4. став 3. Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12) и члана 14. Пословника о раду Уставног суда Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 114/12, 29/13 и 90/14), дао овом суду „захтјев за покретање поступка за оцјену уставности и законитости“ којим је предложено да Суд донесе рјешење о покретању поступка за оцјењивање уставности и законитости члана 13. Правилника о поступку утврђивања привремене спријечености за рад („Службени

гласник Републике Српске“ број 43/23), сматрајући да постоје сви нужни разлози да се у поступку пред Судом оцијени да ли је наведена одредба тог правилника у сагласности са Уставом Републике Српске и Законом о обавезном здравственом осигурању („Службени гласник Републике Српске“ бр. 93/22 и 132/22).

Суд на сједници већином гласова није прихватио да донесе рјешење о покретању поступка за оцјењивање уставности и законитости члана 13. Правилника о поступку утврђивања привремене спријечености за рад („Службени гласник Републике Српске“ број 43/23), због чега у конкретном предмету, а у смислу члана 37. став 1. тачка д) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12) не постоје процесне претпоставке за вођење поступка и одлучивање по закону.

На основу изложеног одлучено је као у изреци овог рјешења.

Ово рјешење Уставни суд је донио у саставу: предсједник Суда мр Џерард Селман и судије: Војин Бојанић, Светлана Брковић, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Радомир В. Лукић, проф. др Иванка Марковић и проф. др Марко Рајчевић.

Број: У-54/23
27. септембар 2023. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ
судије проф. др Радомира В. Лукића
у предмету број У-54/23
О Д Л У К У

У складу са одредбом из члана 14. став (2) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, 104/11, 92/12) и одредбом из члана 31. став 4. и 5. Пословника о раду Уставног суда Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, 114/12, 29/13, 90/14) о праву судије који је гласао против приједлога који је усвојен да издвоји своје мишљење и да захтијева да се оно објави и у „Службеном гласнику“, издвојио сам своје мишљење, с обзиром да сам гласао против приједлога одлуке која је усвојена, уз захтјев да се оно објави и у „Службеном гласнику Републике Српске“.

Мишљење, став и образложење већине уважених судија Уставног суда Републике Српске у одлуци Уставног суда у предмету број У-54/23 не могу да прихватим због неколико одлучујућих уставноправних разлога.

Поступао сам као судија извјестилац у предмету број У-18/22, који је покренут на темељу иницијативе за покретање поступка Саше Бундала, из Бања Луке, поднесене 18. фебруара 2022. године, којом је иницирано оцјењивање уставности члана 14. став 3. Правилника о остваривању права на накнаду плате за вријеме привремене спријечености за рад („Службени гласник Републике Српске“ број 14/22) који је, 18. фебруара 2022. године, донио управни одбор Фонда здравственог осигурања. Давалац иницијативе

је сматрао да је наведена одредба овог Правилника у супротности са чланом 21. Устава Републике Српске (у даљем тексту: Устав). У иницијативи је наведено да, према оспореном прописивању, напуштање мјеста пребавалишта осигураника за вријеме трајања привремене неспособности за рад представља повреду предметног Правилника, осим у случајевима посјете доктору породичне медицине и ради дијагностике и лијечења које није могуће обавити у мјесту сталног пребивалишта, због чега може бити окарактерисано као намјерно спрјечавање оздрављења осигураника, што за посљедицу може имати ускраћивање накнаде плате. С тим у вези, подносилац иницијативе је истакао да се упражњавање уставног права на слободу кретања не може окарактерисати као чин злоупотребе права из области здравствене заштите, због чега није основано образложење доносиоца Правилника према којем се уређивањем на оспорени начин, настоје спријечити евентуалне злоупотребе права осигураника на накнаду плате за вријеме привремене спријечености за рад. Додатно је истакао да, чак и уколико би постојали медицински разлози за прописивање као у члану 14. став 3. овог правилника, ограничење слободе кретања се не може прописивати подзаконским актом.

У одговору који је Суду доставио доносилац оспореног правилника је истакао да је уређујући као у члану 14. став 3. овог општег акта, поступао у границама својих овлашћења, те да је предметно нормирање посљедица честих злоупотреба које се огледају у томе што осигураници, наводно привремено неспособни за рад, обављају рад код алтернативних послодаваца у земљи и иностранству. Такође се наводи да је законски основ за прописивање из наведене одредбе Правилника садржан у члану 27. став 1. и члану 53.

став 1. тач. 1. и 2. Закона о здравственој заштити („Службени гласник Републике Српске“ број 57/22). Додатно, доносилац оспореног акта је истакао да је, према важећем Закону о обавезном здравственом осигурању („Службени гласник Републике Српске“ бр. 93/22 и 132/22), материја обрачуна и исплата накнаде плате за вријеме привремене спријечености за рад, предмет законског уређивања (чл. 72. до 88. наведеног закона), док се подзаконским актом (члан 76. став 5) уређује искључиво поступак утврђивања привремене спријечености за рад. Узимајући у обзир изложено, а нарочито имајући у виду да је Управни одбор Фонда здравственог осигурања, сагласно Закону о обавезном здравственом осигурању („Службени гласник Републике Српске“ бр. 93/22 и 132/22), донио Правилник о поступку утврђивања привремене спријечености за рад („Службени гласник Републике Српске“, 43/23) доносилац оспореног акта је предлажио да Суд обустави предметни поступак.

Међутим, доносилац оспореног акта је пропустио да истакне да је иницијативом оспорена одредба из члана 14. став (3) Правилника о остваривању права на накнаду плате за вријеме привремене спријечености за рад („Службени гласник Републике Српске“ бр. 14/22 и 99/22) језички, па тиме и смисаоно и значењски, скоро па истовјетна одредби из члана 13. Правилника о поступку утврђивања привремене спријечености за рад. Језичке разлике су минималне и не мијењају ни најмање суштински смисао и право значење ове одредбе у односу на иницијативом подносиоца оспорену одредбу. Наиме, одредби из члана члана 14. став (3) Правилника о остваривању права на накнаду плате за вријеме привремене спријечености за рад додате су на њеном крају, послије ријечи“ „сталног пребивалишта“ само ријечи

„као и у другим оправданим случајевима који се односе на дијагностику и лијечење“, које не мијењају значење и смисао, већ прије представљају таутологију. Дакле. У оба правилника, оном из 2022. и новом из 2023. године, налази се истовјетна одредба, односно одредба истовјетног правог значења и смисла. Пропуштање доносиоца оспореног акта да у свом одговору истакне и ову важну чињеницу релевантну за очување уставности и законитости оцјењујем као својеврсно изигравање устава и закона, противно начелу савјесности и поштења, које има своје мјесто и у јавном праву, а не само у приватном праву. Оваквим поступањем доносилац оспореног акта је, пратећи праксу Уставног суда Републике Српске, настојао да доведе до обустављање поступка као повољног исхода за себе.

С обзиром на то да је у току трајања поступка пред овим судом оспорени Правилник престао да важи, Уставни суд је, прихватајући мој извјештај као судије извјестиоца, на основу члана 57. тачка а) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12) обуставио поступак за оцјењивање уставности и законитости члана 14. став 3. истог, цијенећи да није потребно донијети одлуку због тога што нису отклоњене посљедице неуставности, односно незаконитости.

Истовремено са предајом мог извјештаја у уставносудском предмету број У-18/22, поднио сам и захтјев да Суд, користећи се својим овлашћењем из става 3. Амандмана XLII на Устав Републике Српске и члана 4. став (3) Закона о Уставном суду Републике Српске, покрене поступак за оцјену уставности и законитости члана 13. Правилника о поступку утврђивања привремене

спријечености за рад, сматрајући да су испуњени сви нужни услови да се оцијени његова усклађеност са чланом 21. Устава Републике Српске и чланом 12. Закона о измјенама и допунама Закона о обавезном здравственом осигурању („Службени гласник Републике Српске“, 132/22) у вези са одредбом из члана 76. став (5) и (6) Закона о обавезном здравственом осигурању („Службени гласник Републике Српске“, 93/22). У приједлогу сам детаљно образложио разлоге за покретање поступка. У најбитнијем, они се свode на то да је Управни одбор прекорачио границе својих овлашћења и да је оспореном одредбом Правилника о поступку утврђивања привремене спријечености за рад правно регулисао слободу кретања за осигуранике који су привремено спријечени за рад, ограничавајући је, иако се слобода кретања може ограничити само законом и то само „ако је то неопходно ради вођења кривичног поступка или ради заштите безбедности и здравља људи“. Даље, наведеним Законом о обавезном здравственом осигурању је на изричит начин одређен материјалноправни садржај овог Правилника о поступку утврђивања привремене спријечености за рад, чиме је успостављена и граница нормативне надлежности Управног одбора у овом случају, и то тако што је прописано да се Правилником прописују врсте медицинске документације потребне за одлучивање, критеријуми дијагностичких поступака за утврђивање привремене спријечености за рад, болести или компликације у вези са одржавањем трудноће, разлози и вријеме препоручене дужине спријечености за рад према дијагнозама утврђеним у складу са међународном класификацијом болести, дефиниције и садржај образаца налаза, оцјена и мишљења и садржај обрасца извјештаја о трајању привремене спријечености за рад (члан 76. став 6),

док је Законом о измјенама и допунама Закона о обавезном здравственом осигурању ову одредбу замијенио одредбом по којој се овим Правилником, за чије доношење је недлежан Управни одбор Фонда здравственог осигурања Републике Српске, прописује територијална организација првостепених комисија, поступак утврђивања привремене спријечености за рад, начин вођења евиденције о стопи привремене спријечености за рад коју води Фонд, начин вођења евиденције о раду првострепених комиција, као и другостепене комисије које води Фонд, вријеме препоручене дужине спријечености за рад, критеријуми дијагностичких поступака и врста медицинске документације потребне за одлучивање према дијагнозама утврђеним у складу са међународном класификацијом болести (члан 12).

Законодавац је овим одредбама, нарочито другонаведеном, поставио јасне и врло прецизне материјалноправне границе Управном одбору Фонда као доносиоцу подзаконског општег акта, не овлашћујући га при томе да правилником из члана 76. став (5) и (6) Закона о обавезном здравственом осигурању физичким лицима и правним лицима установљава права и обавезе који већ нису установљени законом или прописом Владе. Све и да је законодавац еветуално то и учинио овим Законом, а очигледно је да није, такво овлашћење било би супротно Уставу Републике Српске, који не допушта делегацију законодавне надлежности Народне скупштине Републике Српске установама јавних служби из члана 61. Устава Републике Српске, као, уосталом, ни органима републичке управе из члана 97. Устава Републике Српске.

Сврха подзаконског правног нормирања уопште, па тако и оног које врше установе које припадају систему јавних служби, је извршење закона, у које не спада утврђивање права и обавеза за физичка и правна лица која већ нису установљена законом. Установљивање правних овлашћења и обавеза правних субјеката, тј. физичких и правних лица, припада, дакле, искључиво законодавној, а не подзаконској нормативној дјелатности. То је и граница подзаконске нормативне дјелатности органа државне управе која је *expressis verbis*, односно изричито одређена чланом 64. Закона о републичкој управи („Службени гласник Републике Српске“, 115/18, 111/21, 15/22, 56/22), која је, *a fortiori* тј. тим више и тим прије, уједно и граница подзаконске нормативне дјелатности установа јавних служби, због разлике у општој државној и правној природи државне одбодно републичке управе, на једној страни, и јавних служби и организација и предузећа којима се законом повјеравају одређена управна овлашћења, на другој страни, због којих установе јавних служби не могу да имају шири и обухватнија овлашћења за доношење подзаконских општих аката од оних којима на основу устава и закона располажу органи државне, односно републичке управе. управе.

Прије него што сам Уставном суду Републике Српске поднио захтјев за покретање поступка за оцјену уставности и законитости члана 13. Правилника о поступку утврђивања привремене спријечености за рад пажљиво сам упоредио одредбе Закона о здравственом осигурању и Закона о измјенама и допунама Закона о здравственом осигурању и том приликом сам утврдио да су неке одредбе Закона о обавезном здравственом осигурању *ad litteram* односно дословно пренесене тј. преузете у нормативни текст овог

Правилника. Провјеравајући да ли у Закону о обавезном здравственом осигурању и Закону о измјенама и допунама Закона о обавезном здравственом осигурању постоји одредба идентична одредби из члана 13. Правилника о поступку утврђивања привремене спријечености за рад несумњиво сам утврдио да таква одредба у овим законима не постоји. Одредба из члана 79. став (3) Закона о обавезном здравственом осигурању није идентична спорној одредби и у односу на њу има другачије право значење и правне посљедице.

Поред овог, првог кључног разлога због кога не могу да прихватим мишљење, став и образложење већине уважених судија Уставног суда Републике Српске, постоји и још један, други кључни разлог за то. Он се односи на смисао, значење и домашај одредбе из става 3. Амандмана XLII на Устав Републике Српске, којом је Уставни суд Републике Српске овлашћен да „може и сам покренути поступак за оцјењивање уставности и законитости“. У том погледу је очигледно да између мене у већине уважених судија у овом уставноправном предмету постоји уочљива разлика. Сматрам да уставно овлашћење Уставног суда Републике Српске да сам покрене поступак за оцјену уставности и законитости треба користити скрупулозно, у складу са теоријом о самоограничењу уставног судства тј. уставног суда. Супротно схватање које би се залагало за широко коришћење овог овлашћења водило би ка својеврсном и претјераном активизму уставног суда уопште, па тако и Уставног суда Републике Српске, које би неминовно завршило у судократији, супротној народном суверенитету и организационо-функционалној подјели власти и захтјевима демократског легитимитета. Сматрам, дакле, да би Уставни

суд Републике Српске ово овлашћење требао да користи врло скрупулозно, опрезно и пажљиво и да га примјењује само онда када се ради о озбиљној сумњи у уставност и законитост неког нормативног правног акта тј. општег правног акта или о ноторној тј. флагрантној повреди уставности и законитости, каква је, по мом схватању, на дјелу у овом уставносудском предмету. Занемаривање и забацивање овог овлашћења и свођење контроле само на оспорену норму и окончање поступка уставносудске контроле уставности и законитости његовим обустављањем због престанка важења оспорене норме, без дубљег увида у друге и потоње норме које су на овај или онај начин повезане са оспореном, води претјераној формализацији уставносудске контроле уставности и законитости нормативних аката, губитку њеног правог смисла и повјерења јавног мњења у дјелотворност.

Због свега изнесеног сматрао сам и даље сматрам да је Уставни суд, код таквог стања ствари, просто морао да у интересу заштите уставности и законитости покрене поступак за оцјену уставности и законитости члана 13. Правилника о поступку утврђивања привремене спријечености за рад, пошто је његова супротност члану 21. Устава Републике Српске и члану 12. Закона о измјенама и допунама Закона о обавезном здравственом осигурању флагрантна. Овим ни мало не умањујем тешкоће на које наилази Фонд здравственог осигурања у постизању рационалног коришћења средствима којима располаже, па, између осталог, и одговарајућом контролом утврђивања привремене спријечености за рад и коришћења накнаде плате за вријеме привремене спријечености за рад, све у вези са понашањем мањег дијела осигураника и здравствених радника. Међутим, са Управним одбором овог Фонда не

дијелим мишљење да се правилником Управног одбора Фонда могу правно уређивати и установљавати права и обавезе који претходно нису већ установљени законом, јер је то супротно и наведеној одредби Устава Републике Српске којом се јемчи слобода кретања на територији Републике и наведеној одредби Закона о измјенама и допунама Закона о обавезном здравственом осигурању којом је јасно, прецизно и недвосмислено одређен материјалноправни садржај Правилника о поступку утврђивања привремене спријечености за рад, а тиме и границе нормативних овлаштења Управног одбора Фонда.

Проф. др Радомир В. Лукић

Рјешење
Број У-57/22 од 25. октобра 2023. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 98/23

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске, члана 40. став 5. и члана 61. став 1. тачка г) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12), на сједници одржаној 25. октобра 2023. године, д о н и о ј е

Р Ј Е Ш Е Њ Е

Не прихвата се иницијатива за оцјењивање уставности „Клаузуле о ступању на снагу Правилника“ Правилника о дисциплинској и материјалној одговорности радника Јавног предузећа „Путеви Републике Српске“ друштво са ограниченом одговорношћу Бања Лука, број: 01-354-УП-9/18 од 15. фебруара 2018. године.

О б р а з л о ж е њ е

Милан Ђермановић из Челинца, кога заступа адвокат Владимир Драгичевић из Бање Луке, дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности одредбе која је означена као „Клаузула о ступању на снагу Правилника“ Правилника о дисциплинској и материјалној одговорности радника Јавног предузећа „Путеви Републике Српске“ друштво са ограниченом одговорношћу Бања Лука (у даљем тексту

ЈП „Путеви Републике Српске” д.о.о. Бања Лука) број: 01-354-УП-9/18 од 15. фебруара 2018. године (у даљем тексту: Правилник), који је донијела Управа тог предузећа. Давалац иницијативе истиче да оспорена одредба не садржи датум објаве Правилника на огласној плочи предузећа, као ни датум његовог ступања на снагу, због чега иста није у складу са чланом 109. Устава. Наводи се да је оспорени правилник у примјени, те у том смислу указује на парнични поступак у коме се ЈП „Путеви Републике Српске” д.о.о. Бања Лука позивало на исти, те га у сврху доказа прилагало поступајућем суду. У прилогу иницијативе достављена је неовјерена копија оспореног правилника, која садржи потпис в.д. директора ЈП „Путеви Републике Српске” д.о.о. Бања Лука, дјеловодни број и датум доношења, те је овјерена печатом овог предузећа, а из исте је видљиво да оспорена одредба не садржи датум објављивања и ступања на снагу Правилника.

У одговору који је доставио в.д. директора ЈП „Путеви Републике Српске” д.о.о. Бања Лука се истиче да су наводи даваоца иницијативе паушални, да не одговарају чињеничном стању, те да произлазе из парничног поступка који је у току између даваоца иницијативе и доносиоца оспореног акта. Истиче се да је оспорени правилник донесен у складу са чл. 108. и 109. Устава, јер је објављен на огласној плочи тог предузећа 16. фебруара 2018. године, а да је ступио на снагу 24. фебруара 2018. године, као и да је овјерен печатом органа који га је донио и потписом одговорног лица. У прилог овим наводима Суду је прослијеђена овјерена копија Правилника из које је видљиво да оспорена одредба садржи наведене датуме његовог објављивања и ступања на снагу, иста садржи потпис в.д. директора ЈП „Путеви Републике

Српске” д.о.о. Бања Лука, дјеловодни број и датум доношења, те је овјерена печатом тог предузећа. На основу изложеног предлаже се да Суд не прихвати дату иницијативу.

Оспорени Правилник о дисциплинској и материјалној одговорности радника Јавног предузећа „Путеви Републике Српске“ друштво са ограниченом одговорношћу Бања Лука број: 01-345 –УП-9/18 донијела је 15. фебруара 2018. године Управа овог јавног предузећа, позивом на члан 10. став 2. Закона о јавним предузећима Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 75/04 и 78/11) и члан 32. став 1. аLINEја 4. Статута Јавног предузећа „Путеви Републике Српске“ д.о.о. Бања Лука („Службени гласник Републике Српске“ бр. 83/12 и 111/14). Овим правилником уређују се обавезе радника у Јавном предузећу „Путеви Републике Српске“ друштво са ограниченом одговорношћу Бања Лука (у даљем тексту: Предузеће, Послодавац), на раду или у вези са радом, одговорност за повреде радних обавеза и друге повреде радне дисциплине, лакше и теже повреде радних обавеза, дисциплински органи, покретање и вођење дисциплинског поступка, изрицање и извршење дисциплинских мјера, удаљење радника са рада, материјална одговорност и друга питања везана за дисциплинску и материјалну одговорност радника (члан 1. став 1. Правилника). Одредбама овог правилника, које су оспорене иницијативом, а које су у Правилнику означене као „Клаузула о ступању на снагу Правилника“, прописано је да је Правилник објављен на огласној табли ЈП „Путеви РС“ д.о.о. Бања Лука дана 16.2.2018. године, те ступа на снагу 24.2.2018. године.

Имајући у виду члан 39. став 2. Закона о Уставном суду, Суд констатује да је у поступку разматрања у конкретном

предмету узео у обзир овјерену копију/препис оспореног правилника.

Суд је узео у обзир да је чланом 109. став 1. Устава Републике Српске утврђено да закони, други прописи и општи акти ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања, осим ако из нарочито оправданих разлога није предвиђено да раније ступе на снагу. Такође, Суд је имао у виду да према одредби члана 115. Устава, Уставни суд одлучује о сагласности закона, других прописа и општих аката са Уставом и сагласности прописа и општих аката са законом.

На основу достављене документације (овјерена копија оспореног правилника) и одговора доносиоца акта, Суд је утврдио да је предметни правилник објављен 16. фебруара 2018. године на огласној плочи ЈП „Путеви Републике Српске“ д.о.о Бања Лука, а да је ступио на снагу 24. фебруара 2018. године.

Имајући у виду да је оспорени правилник ступио на снагу примјеном одредбе члана 109. став 1. Устава Републике Српске, тј. осмог дана након његовог објављивања на огласној плочи ЈП „Путеви Републике Српске“ д.о.о Бања Лука, према оцјени Суда, оспорени правилник је ступио на снагу у складу са чланом 109. Устава, због чега су неосновани наводи даваоца иницијативе у овом погледу.

Цијенећи да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Суд је, на основу члана 40. став 5. Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12) у

овом предмету одлучио без доношења рјешења о покретању поступка.

На основу изложеног одлучено је као у изреци овог рјешења.

Ово рјешење Уставни суд је донио у саставу: предсједник Суда мр Џерард Селман и судије: Војин Бојанић, Светлана Брковић, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Радомир В. Лукић, проф. др Иванка Марковић, проф. др Марко Рајчевић и академик проф. др Снежана Савић.

Број: У-57/22
25. октобар 2023. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

Имајући у виду да је оспорени подзаконски акт ступио на снагу примјеном уставне одредбе, тј. осмог дана након његовог објављивања на огласној плочи његовог доносиоца, оспорени акт је ступио на снагу у складу са чланом 109. Устава, због чега су неосновани наводи даваоца иницијативе о овом питању.

Одлука

Број У-58/22 од 25. октобра 2023. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 98/23

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске, члана 40. став 5, члана 37. став 1. тачка а), члана 60. став 1. тачке а) и б) и члана 61. став 1. тачка д) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12), на сједници одржаној 25. октобра 2023. године, д о н и о је

О Д Л У К У

Утврђује се да члан 3. став 1. Правилника о условима и начину отуђења непокретности у својини Града Бања Лука у циљу реализације инвестиционог пројекта од посебног значаја за локални економски развој („Службени гласник Града Бања Лука“ бр. 14/17 и 11/18) и тачка VI Одлуке о начину и условима продаје, односно оптерећења правом грађења непокретности, начину и условима продаје непокретности и давања у закуп непокретности у Пословној зони „Рамићи - Бањалука“ („Службени гласник Града Бања Лука“ број 23/17) нису у сагласности са Уставом Републике Српске и Законом о стварним правима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 124/08, 3/09, 58/09, 95/11, 60/15 и 107/19).

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости Одлуке о утврђивању посебног интереса број 22-013-304/22 од 31. маја 2022. године („Службени гласник Града Бања Лука“ број 23/22).

О б р а з л о ж е њ е

„Јаћимовић“ д.о.о. Бања Лука, којег заступа Адвокатско ортачко друштво „Димитријевић и партнери“ из Бање Луке, дало је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости члана 3. став 1. Правилника о условима и начину отуђења непокретности у својини Града Бања Лука у циљу реализације инвестиционог пројекта од посебног значаја за локални економски развој („Службени гласник Града Бања Лука“ бр. 14/17 и 11/18), тачке VI Одлуке о начину и условима продаје, односно оптерећења правом грађења непокретности, начину и условима продаје непокретности и давања у закуп непокретности у Пословној зони „Рамићи - Бањалука“ („Службени гласник Града Бања Лука“ број 23/17) и Одлуке о утврђивању посебног интереса број 22-013-304/22 од 31. маја 2022. године („Службени гласник Града Бања Лука“ број 23/22), које је донијела Скупштина Града Бања Лука. У иницијативи се наводи да оспорене одредбе предметних аката нису у сагласности са чланом 348. Закона о стварним правима, те тако ни са чланом 108. став 2. Устава Републике Српске. Давалац иницијативе, наиме, износи став да Закон о стварним правима не даје овлашћење органима јединице локалне самоуправе да својим подзаконским актом прописују услове које морају испунити лица која учествују у поступку лицитације или јавног конкурса на којима се продају непокретности у својини јединице локалне самоуправе. Овакво овлашћење је, како се истиче, дато директору Републичке управе за геодетске и имовинско-правне послове, који је донио правилник којим је уређена ова материја. У погледу члана 3. став 1. оспореног

правилника давалац иницијативе указује на став 10. члана 348. Закона о стварним правима, којим је прописано да скупштина јединице локалне самоуправе правилником, а не као у конкретном случају одлуком, прописује детаљније услове и начин за отуђење непокретности у њеној својини у циљу реализације инвестиционог пројекта од посебног значаја за локални економски развој. Надаље, у иницијативи се наводи да је оспореном Одлуком о утврђивању посебног интереса нарушено начело владавине права из члана 5. алинеја 4. Устава, јер је чланом V став 1. ове одлуке за учешће на лицитацији за продају некретнина у својини Града Бања Лука прописан услов који објективно није могуће испунити. Давалац иницијативе такође сматра да је оспореним одлукама нарушено и уставно начело забране дискриминације, јер се оваквим прописивањем ограничава број лица која могу учествовати на лицитацији, односно врши се дискриминација по основу обављања пословне дјелатности.

У одговору на иницијативу који је доставила Скупштина Града Бања Лука се износи став да наводи даваоца иницијативе нису правно утемељени. Доносилац оспорених аката, прије свега, указује на Правилник о поступку јавног конкурса за располагање непокретностима у својини Републике Српске и јединица локалне самоуправе („Службени гласник Републике Српске“ бр. 20/12 и 63/19), који је донио директор Републичке управе за геодетске и имовинско-правне послове, а који у одредби члана 5. став 1. прописује да одлуку о начину и условима продаје, односно оптерећења правом грађења непокретности у својини јединица локалне самоуправе доноси скупштина јединице локалне самоуправе на приједлог начелника

општине, односно градоначелника града. Сагласно овом овлашћењу донесена је оспорена Одлука о начину и условима продаје, односно оптерећења правом грађења непокретности, начину и условима продаје непокретности и давању у закуп непокретности у Пословној зони „Рамићи - Бањалука“. Надаље, у одговору се наводи да су неосноване тврдње даваоца иницијативе о супротности члана 3. став 1. оспореног правилника са Законом о стварним правима, јер је Скупштина Града Бања Лука на основу члана 348. став 10. овог закона била овлашћена да ближе уреди услове и начин под којима Град Бања Лука може располагати непокретностима у својини Града, са циљем реализације инвестиционих пројеката од посебног значаја за локални економски развој. Доносилац оспорених аката такође сматра да су наводи иницијативе о повреди начела владавине права и наводи о дискриминацији привредних субјеката по основу дјелатности коју обављају произвољни и правно неодрживи. У вези с тим истиче да се, узимајући у обзир специфичност простора на којем се налази Пословна зона „Рамићи“, при доношењу оспорених аката морало узети у обзир већи број позитивних прописа из различитих области (заштита животне средине, комуналне дјелатности, просторно уређење, јавни путеви и др.), како би се утврдило које дјелатности се могу обављати у оквиру ове пословне зоне и у складу с тим дефинисати намјена парцела за изградњу привредних објеката за производне, пословне, услужне, комунално-сервисне и развојно-иновационе дјелатности.

Правилник о условима и начину отуђења непокретности у својини Града Бања Лука у циљу реализације инвестиционог пројекта од посебног значаја за локални економски развој („Службени гласник Града Бања Лука“

бр. 14/17 и 11/18) донијела је Скупштина Града Бања Лука на основу члана 348. став 10. Закона о стварним правима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 124/08, 3/09, 58/09, 95/11 и 60/15), члана 39. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ број 97/16) и члана 32. Статута Града Бања Лука („Службени гласник Града Бања Лука“ бр. 25/05, 30/07, 17/12, 20/14 и 39/16). Оспореним чланом 3. став 1. овог акта прописано је да се одлуком из члана 2. став 2. овог правилника расписује јавни конкурс и одређују услови и начин отуђења непокретности, као и критеријуми и мјерила за одређивање износа умањења накнада. Чланом 2. став 2. Правилника, са којим је оспорена одредба у директној вези, прописано је да одлуку о утврђивању посебног интереса на основу којег се приступа реализацији инвестиционог пројекта од посебног значаја за локални економски развој доноси Скупштина Града.

Одлуку о начину и условима продаје, односно оптерећења правом грађења непокретности, начину и условима продаје непокретности и давања у закуп непокретности у Пословној зони „Рамићи - Бањалука“ („Службени гласник Града Бања Лука“ број 23/17) донијела је Скупштина Града Бања Лука на основу члана 22. и члана 348. став 1. Закона о стварним правима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 124/08, 3/09, 58/09, 95/11 и 60/15), члана 39. став 2. тачка 13. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ број 97/16) и члана 32. став 2. тачка 11. Статута Града Бања Лука („Службени гласник Града Бања Лука“ бр. 25/05, 30/07, 17/12, 20/14 и 39/16). Оспореном тачком VI ове одлуке прописано је да у поступку лицитације могу учествовати домаћи и страни привредни субјекти који обављају производну дјелатност

(претежно чиста индустрија), дјелатност у вези са новим технологијама, развојно-истраживачку дјелатност и услужну дјелатност.

Оспорену Одлуку о утврђивању посебног интереса број 22-013-304/22 од 31. маја 2022. године („Службени гласник Града Бања Лука“ број 23/22) донијела је Скупштина Града Бања Лука на основу члана 348. ст. 7. и 9. Закона о стварним правима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 124/08, 3/09, 58/09, 95/11 и 60/15), члана 39. став 2. тачка 13. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ број 97/16), члана 38. став 2. тачка 13. Статута Града Бања Лука („Службени гласник Града Бања Лука“ бр. 14/18 и 9/19), члана 2. став 2. Правилника о условима и начину отуђења непокретности у својини Града Бања Лука у циљу реализације инвестиционог пројекта од посебног значаја за локални економски развој („Службени гласник Града Бања Лука“ бр. 14/17 и 11/18), члана 5. став 1. под б) Правилника о поступку јавног конкурса за располагање непокретностима у својини Републике Српске и јединица локалне самоуправе („Службени гласник Републике Српске“ бр. 20/12 и 63/19) и тачке 4. Одлуке о начину и условима продаје, односно оптерећења правом грађења непокретности, начину и условима продаје непокретности и давања у закуп непокретности у Пословној зони „Рамићи - Бањалука“ („Службени гласник Града Бања Лука“ број 23/17). Овом одлуком утврђује се да је од посебног интереса да се у циљу реализације инвестиционог пројекта од посебног значаја за локални економски развој приступи продаји непокретности - градског грађевинског земљишта означеног као к.ч. 1283/1 к.о. Рамићи, која је уписана у Лист непокретности - извод број 302 к.о. Рамићи, право својине

Града Бања Лука са 1/1 дијела, испод тржишне цијене, те је наведена површина парцеле, процијењена вриједност земљишта и укупна процијењена тржишна вриједност непокретности. Одлуком је, надаље, одређено да ће се продаја означених непокретности извршити путем јавног конкурса, начин расписивања јавног конкурса, именовање комисије за спровођење конкурса, спровођење лицитације, обавезе изабраног понуђача (инвеститора) и сл. Одредбом тачке V став 1. на коју се посебно указује у иницијативи прописано је да понуде за реализацију инвестиционог пројекта од посебног значаја за локални економски развој, односно понуду за лицитацију могу достављати домаћа и страна привредна друштва (по принципу реципроцитета), чија је претежна дјелатност производња – претежно чиста индустрија.

У поступку оцјењивања уставности и законитости одредбе члана 3. став 1. оспореног правилника Суд је имао у виду члан 39. став 1. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ број 97/16, 36/19 и 61/21) којим је прописано да је скупштина јединице локалне самоуправе представнички орган, орган одлучивања и креирања политике јединице локалне самоуправе, затим да према ставу 2. тач. 2) и 13) овог члана скупштина јединице локалне самоуправе доноси одлуке и друге опште акте и даје њихово аутентично тумачење, те доноси одлуке о прибављању, управљању и располагању имовином јединице локалне самоуправе.

Поред тога, одредбама Закона о стварним правима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 124/08, 3/09, 58/09, 95/11, 60/15 и 107/19) које су релевантне за оцјењивање

предметне одредбе Правилника прописано је: да се непокретностима у својини Републике и јединица локалне самоуправе, као и са правом грађења, може располагати само на основу јавног конкурса и уз накнаду утврђену по тржишној цијени, ако посебним законом није другачије одређено (члан 348. став 1); да ће правилник о поступку јавног конкурса из става 1. овог члана донијети директор Републичке управе за геодетске и имовинско-правне послове у року од три мјесеца од ступања на снагу овог закона (члан 348. став 2); да се изузетно од става 1. овог члана непокретности у својини Републике и јединица локалне самоуправе могу отуђити испод тржишне цијене или без накнаде, а у циљу реализације инвестиционог пројекта од посебног значаја за регионални, односно локални економски развој (члан 348. став 7); да одлуку о утврђивању посебног интереса на основу којег се приступа реализацији инвестиционог пројекта из става 7. овог члана доноси Влада – уколико су непокретности у својини Републике, односно скупштина јединице локалне самоуправе – уколико су непокретности у својини јединице локалне самоуправе (члан 348. став 9); да детаљније услове и начин за отуђење непокретности из става 7. овог члана, за непокретности у својини Републике уредбом прописује Влада, односно правилником скупштина јединице локалне самоуправе за непокретности у својини јединице локалне самоуправе (члан 348. став 10).

Имајући у виду цитиране законске одредбе, Скупштина Града Бања Лука је, по оцјени Суда, била надлежна да донесе оспорени правилник, којим је поближе уредила услове и начин под којима Град Бања Лука може располагати непокретностима у својини Града, као и са правом грађења, а у циљу реализације инвестиционих пројеката од посебног

значаја за локални економски развој. Чланом 2. став 2. овог правилника, који је у вези са оспореном одредбом члана 3. став 1. овог акта, прописано је да одлуку о утврђивању посебног интереса на основу којег се приступа реализацији инвестиционог пројекта од посебног значаја за локални економски развој доноси Скупштина Града.

Полазећи од наведеног, Суд је оцијенио да је прописивањем из члана 3. став 1. оспореног правилника нарушено начело законитости из члана 108. став 2. Устава, односно да је супротно Закону о стварним правима. Наиме, како је већ напријед истакнуто, чланом 348. ст. 9. и 10. Закона о стварним правима прописано је да одлуку о утврђивању посебног интереса на основу којег се приступа реализацији инвестиционог пројекта из става 7. овог члана доноси скупштина јединице локалне самоуправе уколико су непокретности у својини јединице локалне самоуправе, те да детаљније услове и начин за отуђење непокретности из става 7. овог члана за непокретности у својини јединице локалне самоуправе правилником прописује скупштина јединице локалне самоуправе. Дакле, с обзиром на то да је оспореном нормом члана 3. став 1. предметног правилника предвиђено да се услови и начин отуђења непокретности у својини Града Бања Лука прописују одлуком о утврђивању посебног интереса на основу којег се приступа реализацији инвестиционог пројекта од посебног значаја за локални економски развој, Суд је утврдио да овакво прописивање није у сагласности са чланом 348. став 10. Закона о стварним правима, односно да је доносилац правилника на другачији начин, у односу на овај закон, уредио питање одређивања услова и начина отуђења непокретности у својини Града Бања Лука у циљу реализације инвестиционог пројекта од

посебног значаја за локални економски развој. Тиме је, у конкретном случају, дошло до повреде члана 108. став 2. Устава, којим је утврђено да прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом.

Оцјењујући оспорену одредбу тачке VI Одлуке о начину и условима продаје, односно оптерећења правом грађења непокретности, начину и условима продаје непокретности и давања у закуп непокретности у Пословној зони „Рамићи - Бањалука“ („Службени гласник Града Бања Лука“ број 23/17) Суд је утврдио да је оваквим прописивањем нарушено уставно начело законитости, јер Закон о стварним правима, који уређује предметну материју, није дао овлашћење скупштини јединице локалне самоуправе да прописује начин и услове продаје и давања у закуп непокретности из члана 348. став 1. овог закона, а на коју одредбу се у преамбули оспорене одлуке позива њен доносилац. Овом законском одредбом је прописано да се непокретностима у својини Републике и јединица локалне самоуправе, као и са правом грађења, може располагати само на основу јавног конкурса и уз накнаду утврђену по тржишној цијени, ако посебним законом није другачије одређено. У вези с тим, Суд је имао у виду да према ставу 2. истог члана овог закона, правилник о поступку јавног конкурса из става 1. овог члана ће донијети директор Републичке управе за геодетске и имовинско-правне послове у року од три мјесеца од ступања на снагу овог закона. Дакле, када се има у виду да су оспореном нормом Одлуке уређени услови под којима привредни субјекти могу учествовати у поступку лицитације, овај суд налази да је таквим прописивањем доносилац овог акта прекорачио своја законска овлашћења,

јер релевантне законске одредбе не предвиђају да јединица локалне самоуправе уређује предметну правну материју.

Приликом оцјене Одлуке о утврђивању посебног интереса број 22-013-304/22 од 31. маја 2022. године („Службени гласник Града Бања Лука“ број 23/22) Суд је имао у виду да према члану 115. Устава Републике Српске Уставни суд одлучује о сагласности закона, других прописа и општих аката са Уставом и о сагласности прописа и општих аката са законом.

Полазећи од правне природе и садржине ове одлуке, Суд је оцијенио да иста нема карактер општег правног акта чију уставност и законитост, сагласно члану 115. Устава, оцјењује Уставни суд. Наиме, оспорена Одлука о утврђивању посебног интереса се односи на конкретну непокретност, која је овом одлуком дефинисана као земљишна парцела, означена као к.ч. бр. 1283/1 к.о. Рамићи, уписана у Лист непокретности – извод број 302 к.о. Рамићи, са правом својине Града Бања Лука са 1/1 дијела. Предметном одлуком се утврђује постојање посебног интереса за продају наведене непокретности у циљу реализације инвестиционог пројекта од посебног значаја за локални економски развој. Дакле, с обзиром на то да се не ради о општем правном акту, Суд је, на основу члана 37. став 1. тачка а) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12), одлучио да због ненадлежности не прихвати иницијативу за оцјењивање ове одлуке.

Како је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Суд је, на основу члана 40. став 5.

Закона о Уставном суду Републике Српске, о уставности и законитости оспорених аката одлучио без доношења рјешења о покретању поступка.

Ову одлуку Уставни суд је донио у саставу: предсједник Суда мр Џерард Селман и судије: Војин Бојанић, Светлана Брковић, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Радомир В. Лукић, проф. др Иванка Марковић, проф. др Марко Рајчевић и академик проф. др Снежана Савић.

Број: У-58/22
25. октобар 2023. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

Пошто је скупштина јединице локалне самоуправе на другачији начин у односу на закон уредила питање одређивања услова и начина отуђења непокретности, оспореним нормирањем је дошло до повреде уставног начела законитости којим је утврђено да прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом.

Рјешење

Број У-62/22 од 25. октобра 2023. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 98/23

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске и члана 37. став 1. тачка а), члана 40. став 5. и члана 61. став 1. тачке г) и д) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12), на сједници одржаној дана 25. октобра 2023. године, донио је

Р Ј Е Ш Е Њ Е

Не прихвата се иницијатива за оцјењивање уставности члана 26. став 3. Закона о експропријацији („Службени гласник Републике Српске“ бр. 112/06, 37/07, 66/08, 110/08 и 79/15).

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости члана 2. Одлуке о укидању статуса јавног добра број: 04/1-012-2-693/19 од 7. марта 2019. године („Службени гласник Републике Српске“ број 24/19).

О б р а з л о ж е њ е

„Интеграл инжењеринг“ а.д. Лакташи дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за оцјењивање уставности члана 26. став 3. Закона о експропријацији („Службени гласник Републике Српске“ бр. 112/06, 37/07, 66/08, 110/08 и 79/15) и за оцјењивање уставности и законитости тачке 2. Одлуке о укидању статуса јавног

добра број: 04/1-012-2-693/19 од 7. марта 2019. године („Службени гласник Републике Српске“ број 24/19), коју је донијела Влада Републике Српске. Давалац иницијативе оспорава члан 26. став 3. Закона о експропријацији у односу на тачке 6. и 18. Амандмана XXXII којим је замијењен члан 68. Устава Републике Српске, чланове 54, 56. и 60. Устава и члан 1. Протокола 1. уз Европску конвенцију о људским правима и основним слободама. У иницијативи се наводи да примјеном оспорене законске одредбе Републичка управа за геодетске и имовинско-правне послове Републике Српске, у чијој надлежности је вођење и одржавање јавних евиденција о некретнинама, одбија да изврши спровођење купопродајног уговора у јавним евиденцијама о некретнинама уколико постоји забиљежба поступка експропријације на некретнинама, а уколико и дође до промјене власништва на непокретностима које су предмет експропријације, орган који води поступак, као и заступник корисника експропријације не прихватају учешће у поступку новог власника непокретности, сматрајући да спроведена промјена нема правно дејство у односу на корисника експропријације. У иницијативи се указује на садржај члана 99. Закона о премјеру и катастру Републике Српске и наводи да осим забиљежбе оптерећења и отуђења и забиљежби које се односе на лично својство власника непокретности, ниједна забиљежба не ограничава власника да располаже у пуном обиму својим власничким правима. Давалац иницијативе сматра да постојање забиљежбе о покренутом поступку експропријације не може ограничавати власника непокретности да у пуном обиму располаже својим власничким правима на тој непокретности, те стога наводи да уколико оспорена законска одредба утврђује забрану укњижбе новог власника на непокретности која је предмет

експропријације, на основу купопродајног уговора или рјешења о наслеђивању или другог ваљаног правног посла, или права на примјену члана 11. Закона о експропријацији, на висину накнаде и слично, онда је она у супротности са наведеним уставним одредбама.

Везано за тачку 2. оспорене одлуке о укидању статуса јавног добра, у иницијативи се наводи да је она у супротности са члановима 10, 16, тачкама 6. и 18. Амандмана XXXII којим је замијењен члан 68. Устава, члановима 60, 66. став 2, 54, 56. и 90. став 1. тач. 3 и 4. Устава Републике Српске, чланом 1. Протокола 1, чланом 6. став 1. и чланом 14. Европске конвенције о људским правима и основним слободама, чланом 52. став 1. Закона о стварним правима, чланом 33. Закона о републичкој управи („Службени гласник Републике Српске“ бр. 115/18, 111/21, 15/22 и 56/22) и чланом 28. став 2. и 3. Закона о експропријацији („Службени гласник Републике Српске“ бр. 112/06, 37/07, 110/08 и 79/15). С тим у вези се наводи да је Влада Републике Српске доношењем тачке 2. оспорене одлуке прекорачила своја уставна и законска овлашћења, јер по мишљењу даваоца иницијативе, није била надлежна да одлучује о праву својине на предметним непокретностима и наложи брисање уписаних корисника земљишта у катастарском оперативном, с обзиром на то да је то у искључивој надлежности Републичке управе за геодетске и имовинско-правне послове. Поред тога се наводи да је тачка 2. оспорене одлуке у супротности са чланом 52. став 1. Закона о стварним правима, као и да је доношењем исте онемогућена примјена члана 28. ставови 2. и 3. Закона о експропријацији, којом би уписани посједници на некретностима из тачке 1. ове одлуке имали законско право да у поступку експропријације као претходно питање докажу

и евентуално власништво на предметним непокретностима, те остваре право на накнаду за експроприсану имовину.

У допуни иницијативе која је накнадно достављена Суду, давалац иницијативе суштински истиче да упис забиљежбе експропријације према оспореној законској одредби значи забрану располагања непокретношћу на којој је уписана забиљежба, што је у супротности са Уставом, наводећи са друге стране, да оспорена законска одредба јасно и прецизно дозвољава промјену власништва, односно било коју врсту отуђења непокретности на којој постоји забиљежба експропријације, али је за даваоца иницијативе спорно прописивање да та промјена нема правног дејства у односу на корисника експропријације. У вези с тим се истиче да, уколико у поступку експропријације дође до промјене власништва на експроприсаној непокретности, нови власник непокретности неће моћи да заштити своја власничка права и то првенствено право на накнаду за експроприсану непокретност, јер за корисника експропријације нови власник није странка у поступку. Истичући да је на наведени начин онемогућено новом власнику некретнине која је предмет експропријације да штити своја власничка права, давалац иницијативе поред већ наведених уставних одредаба, оспорену законску одредбу оспорава и у односу на чланове 5, 10, 16, 55. и 108. Устава Републике Српске. Везано за садржај оспореног члана 2. Одлуке о укидању статуса јавног добра број: 04/1-012-2-693/19 од 7. марта 2019. године у допуни иницијативе се наводи да је одлучивањем као у истој онемогућена судска заштита.

Народна скупштина Републике Српске није Суду доставила одговор на иницијативу и допуну иницијативе.

Оспореним чланом 26. став 3. Закона о експропријацији („Службени гласник Републике Српске“ бр. 112/06, 37/07, 66/08, 110/08 и 79/15) је прописано да отуђење непокретности у погледу које је извршена забиљежба експропријације, као и промјена других односа на непокретности (промјена власништва и др.) нема правног дејства у односу на корисника експропријације.

Одлуку о укидању статуса јавног добра број: 04/1-012-2-693/19 од 7. марта 2019. године („Службени гласник Републике Српске“ број 24/19) донијела је Влада Републике Српске на основу члана 43. став 3. Закона о Влади Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 118/08), а у вези са чланом 2. став 1. и чланом 5. став 1. Закона о посебном поступку експропријације ради изградње ауто-пута коридор 5ц кроз Републику Српску и изградње дионице ауто-пута коридор „9. јануар“ Бањалука - Добој („Службени гласник Републике Српске“ број 61/18), чланом 4. став 1. и чланом 189. Закона о премјеру и катастру Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 6/12, 110/16 и 62/18). Тачком 1. ове одлуке утврђује се укидање статуса јавног добра на тачно одређеним катастарским честицама уписаним у земљишној књизи као Исказ 1 јавно добро, а у катастарском оперативном плану као посјед индивидуално наведених физичких лица.

Оспореним чланом 2. ове одлуке је прописано да ће на непокретностима из тачке 1. ове одлуке Републичка управа за геодетске и имовинско-правне послове, Подручна јединица Добој, Земљишно-књижно одјељење извршити брисање уписа Исказ 1 јавно добро и уписати их у нови зк. уложак к.о. Костајница као својину Републике Српске са 1/1

дијела, а у катастарском оперативном извршиће упис посједа у корист Републике Српске са 1/1 дијела.

Приликом оцјене оспорене законске одредбе Суд је имао у виду да је одредбама Устава Републике Српске на које се указује у иницијативи, као и одредбама Устава које су по оцјени Суда од значаја за оцјену уставности оспорене законске одредбе утврђено: да се уставно уређење Републике темељи на гарантовању и заштити људских слобода и права у складу са међународним стандардима, владавини права и тржишној привреди (члан 5. алинеје 1, 4. и 5); да су грађани Републике равноправни у слободама, правима и дужностима, једнаки су пред законом и уживају исту правну заштиту, без обзира на расу, пол, језик, националну припадност, вјероисповијест, социјално поријекло, рођење, образовање, имовно стање, политичко и друго увјерење, друштвени положај или друго лично својство (члан 10); да свако има право на једнаку заштиту својих права у поступку пред судом или другим државним органом и организацијом (члан 16. став 1); да сви облици својине имају једнаку правну заштиту (члан 54); да се јамчи право наслеђивања у складу са законом (члан 55); да се законом може ограничити или одузети право својине уз правичну накнаду (члан 56); да физичка и правна лица остварују својинска права на непокретности према њиховој природи и намјени, у складу са законом (члан 60. став 1); да Република уређује и обезбјеђује, између осталог, својинске и облигационе односе и заштиту свих облике својине, као и друге односе од интереса за Републику, у складу са Уставом (тач. 6. и 18. Амандмана XXXII на Устав којим је замијењен члан 68. Устава); да закони статути, други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом, да прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом

(члан 108); да Уставни суд одлучује о сагласности закона, других прописа и општих аката са Уставом и о сагласности прописа и општих аката са законом (члан 115 став 1. тач. 1. и 2).

Поред наведеног Суд је узео у обзир да су Законом о експропријацији („Службени гласник Републике Српске“ бр. 112/06, 37/07, 66/08, 110/08 и 79/15) уређени услови, начин и поступак експропријације непокретности за изградњу објеката од општег интереса, односно извођење радова од општег интереса (члан 1). Релевантним одредбама овог закона је прописано: да је према овом закону експропријација одузимање или ограничавање права власништва на непокретностима уз правичну накнаду која не може бити нижа од тржишне вриједности непокретности (члан 2); да су предмет експропријације непокретности у власништву физичких и правних лица (члан 4); да се непокретност може експроприсати након што је на начин одређен овим законом утврђен општи интерес за изградњу објеката, односно извођење других радова на тој непокретности (члан 5. став 1); да се експропријација може вршити за потребе Републике Српске и јединице локалне самоуправе, ако законом није друкчије одређено (корисник експропријације) (члан 6. став 1); да експропријацијом непокретност постаје власништво корисника експропријације (потпуна експропријација), а потпуном експропријацијом престају, поред права власништва ранијег власника, и друга права на тој непокретности (члан 7. став 1. и став 2); да за експроприсану непокретност власнику припада накнада у другој непокретности, а ако корисник експропријације не може обезбиједити такву непокретност одређује се правична накнада у новцу, која не може бити нижа од тржишне

вриједности непокретности која се експроприше (члан 12. став 1); да накнаду за експроприсану непокретност сноси корисник експропријације (члан 12. став 5); да приједлог за експропријацију може поднијети корисник експропријације након утврђеног општег интереса за изградњу објеката или извођење радова (члан 23. став 1); да ће послје пријема приједлога за експропријацију надлежни орган управе, по службеној дужности, обавијестити без одгађања власника да је поднесен приједлог за експропријацију његових непокретности, уз упозорење из члана 56. овог закона (члан 26. став 1); да ће се по службеној дужности извршити забиљежба експропријације у земљишним и другим јавним књигама у којима се воде подаци о непокретностима (члан 26. став 2); да корисник експропријације и власник непокретности могу пред органом управе до доношења рјешења из члана 28. овог закона склопити споразум, те да споразум има снагу извршне исправе (члан 27. став 1. и 4); да рјешење о приједлогу за експропријацију доноси орган управе на чијој територији се налази непокретност за коју се експропријација предлаже (члан 28. став 1); да ће прије доношења рјешења о експропријацији орган управе саслушати власника непокретности о чињеницама у вези са експропријацијом, а ако постоји неслагање земљишно-књижног и фактичког стања на непокретности, расправиће се право власништва као претходно питање и друга претходна питања (члан 28. став 2. и 3); да рјешење којим се усваја приједлог за експропријацију поред осталог, садржи назначење корисника експропријације, назначење непокретности која се експроприше уз навођење података из земљишних и других јавних књига у којима се воде подаци о непокретностима, назначење власника и другог носиоца

стварног права експроприсане непокретности и његово пребивалиште (члан 30. тач. б, г. и д); да ранији власник нема право на накнаду трошкова за улагање у земљиште и зграде које је извршио након што је писано обавијештен од органа управе о поднесеном приједлогу за експропријацију, осим оних трошкова који су били неопходни за редовно коришћење непокретности (члан 56); да је послје правоснажности рјешења о експропријацији орган управе дужан да без одгађања закаже и одржи усмену расправу за споразумно одређивање накнаде (члан 68. став 1), а ако се не постигне споразум о накнади у року од два мјесеца од дана правоснажности рјешења о експропријацији, орган управе ће без одгађања доставити правоснажно рјешење о експропријацији са свим списима надлежном суду на чијем подручју се налази експроприсана непокретност, ради одређивања накнаде у ванпарничном поступку (члан 70. став 1); да је поступак за одређивање накнаде за експроприсану непокретност хитан (члан 71).

Такође, чланом 98. Законом о премјеру и катастру Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 6/12, 110/16, 62/18 и 90/23) је прописано да је забиљежба упис којим се у катастар непокретности уписују чињенице које су од значаја за заснивање, измјену, престанак или пренос стварних права на непокретностима, које се односе на личност имаоца права, на саму непокретност или на правне односе поводом непокретности, те да, од уписа забиљежбе која је од значаја за заснивање, измјену, престанак или пренос стварних права на непокретностима, сва располагања имаоца права и уписи у катастру непокретности који су противни сврси уписане забиљежбе су условни и зависе од исхода рјешавања стварних права на

непокретности због којих је забиљежба уписана. Чланом 99. тачка д) овог закона је прописано да се забиљежбом врши упис чињеница које се, поред осталог, односе на покретање поступка експропријације непокретности.

Полазећи од наведених уставних одредаба Суд је оцијенио да је законодавац сагласно својим уставним овлашћењима да уређује и обезбјеђује између осталог својинске и облигационе односе и заштиту свих облике својине, као и друге односе од интереса за Републику, у складу са Уставом, оспореним законом уредио услове, начин и поступак експропријације непокретности за изградњу објеката од општег интереса, односно извођење радова од општег интереса. Такође, Суд је утврдио да у домену експропријације непокретности овлашћења Републике произлазе из њеног Уставом утврђеног права да, уз правичну накнаду, законом ограничи или одузме право својине, односно праву Републике да се у циљу остварења општег интереса мијеша у имовинска права физичких и правних лица, сопственика непокретности, гдје је одузимање или ограничавање права својине ранијег власника засновано на општем интересу претходно утврђеном Законом или одлуком Владе и неодвојиво је повезано са утврђивањем и исплатом правичне накнаде за експроприсану непокретност.

У складу са наведеним уставним овлашћењима законодавац је у оквиру одредби предметног закона које уређују поступак експропријације у члану 26. између осталог прописао да по пријему приједлога за експропријацију надлежни орган управе по службеној дужности, без одгађања, обавјештава власника да је поднесен приједлог за експропријацију његових непокретности уз упозорење

из члана 56. овог закона да ће се по службеној дужности извршити забиљежба експропријације у земљишним и другим јавним књигама о покренутом поступку експропријације, а у оспореном ставу 3. истог члана је прописао да отуђење непокретности у погледу које је извршена забиљежба експропријације, као и промјена других односа на непокретности (промјена власништва и др.), нема правног дејства у односу на корисника експропријације. По оцјени Суда оспорени члан 26. став 3. наведеног закона, супротно наводима даваоца иницијативе, не прописује забрану располагања непокретношћу на којој постоји забиљежба експропријације, нити уређује процесноправни положај учесника у поступку експропријације. Такође, по оцјени Суда оспорена законска одредба не уређује ни питање накнаде нити поступак за одређивање накнаде за експроприсану непокретност. По оцјени Суда оспорени члан 26. став 3. Закона прописује правно дејство забиљежбе експропријације у земљишним и другим јавним књигама, која има карактер привременог уписа и обавјештења власнику и свим трећим лицима да је покренут поступак експропријације. Сврха тог уписа је да се у поступку до правоснажности рјешења о експропријацији заштите права корисника експропријације у случају промјене власништва и других односа на непокретности, а што може бити од утицаја на обавезе корисника експропријације, с обзиром на то да је корисник експропријације, у складу са законом, увијек обавезник плаћања накнаде. Међутим, како је давалац иницијативе одредбу члана 26. став 3. Закона о експропријацији оспорио у односу на одредбе чланова 54, 55, 56, 60. и тачака 6. и 18. Амандмана XXXII којим је замијењен члан 68. Устава Републике Српске, цијенећи

претходно изражен став, Суд је оцијенио да се тако дати наводи иницијативе не могу довести у везу са садржином наведених уставних одредаба, слиједом чега су наводи даваоца иницијативе оцијењени као неосновани.

Такође, Суд је оцијенио да у конкретном случају није повријеђено уставно начело владавине права из члана 5. Устава, јер прописивање као у оспореној одредби не доводи у питање правну сигурност грађана, већ је управо у функцији обезбјеђивања владавине права и правне сигурности, с обзиром на то да забиљежба експропријације, сагласно начелу јавног повјерења у земљишне књиге, односно начелу јавности и начелу поуздања у катастар непокретности, као јавни регистар о непокретностима, има карактер обавјештења јавности о свим чињеницама које су од значаја за заснивање, измјену, престанак или пренос стварних права на непокретностима, односно на саму непокретност или на правне односе поводом непокретности. По оцјени Суда оспореном законском одредбом није повријеђено начело једнакости и равноправности из члана 10. Устава, будући да се оспорена законска одредба једнако односи на сва лица која се налазе у истој правној ситуацији прописаној овом одредбом.

Даље, како се садржај оспорене законске одредбе не може довести у везу са правом на једнаку заштиту у поступку пред судом и другим државним органима и организацијама, нити правом на жалбу или друго правно средство, Суд је оцијенио да наведена права из члана 16. Устава Републике Српске нису повријеђена.

На основу наведеног Суд је оцијенио да оспорена законска одредба није у супротности са Уставом, те да у

конкретном случају није нарушено начело уставности из члана 108. Устава Републике Српске.

Наводе даваоца иницијативе о наводној или очигледној неправилној примјени прописа Суд није разматрао, јер према члану 115. Устава овај суд није надлежан да оцјењује примјену општег акта.

Како оспорена законска одредба не доводи у питање уставне гаранције на које се указује у иницијативи, то не постоји основ за разматрање евентуалне повреде права из члана 1. Протокола 1. уз Европску конвенцију о људским правима и основним слободама.

Такође, Суд је приликом разматрања оспорене одлуке о укидању статуса јавног добра утврдио да се ова одлука односи на индивидуално одређена лица, односно на конкретан поступак укидања статуса јавног добра на земљишту одређеном по површини и броју катастарске честице у земљишној књизи и катастарском оператру, чији су посједници та лица.

С обзиром на наведено, Суд је утврдио да Одлука о укидању статуса јавног добра број: 04/1-012-2-693/19 од 7. марта 2019. године („Службени гласник Републике Српске“ број 24/19) по својој форми и садржини има карактер појединачног, а не општег правног акта, те је стога, на основу члана 37. став 1. тачка а) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12) одлучио да због ненадлежности не прихвати иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости члана 2. оспорене одлуке.

Како је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Суд је на основу члана 40. став 5. Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12) одлучио без доношења рјешења о покретању поступка.

На основу изложеног Суд је одлучио као у изреци овог рјешења.

Ово рјешење Уставни суд је донио у саставу: предсједник Суда мр Џерард Селман и судије: Војин Бојанић, Светлана Брковић, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Радомир В. Лукић, проф. др Иванка Марковић, проф. др Марко Рајчевић и академик проф. др Снежана Савић.

Број: У-62/22
25. октобар 2023. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

С обзиром на то да забиљежба експропријације, сагласно начелу повјерења, јавности и поуздања у јавне књиге има карактер обавјештења јавности о свим чињеницама које су од значаја за заснивање, измјену, престанак или пренос стварних права на непокретностима, оспореном законском одредбом није повријеђено начело једнакости и равноправности будући да се оспорена законска одредба једнако односи на сва лица која се налазе у истој правној ситуацији прописаној овом одредбом.

Рјешење

Број У-65/22 од 25. октобра 2023. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 98/23

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске, члана 40. став 5. и члана 61. став 1. тачка г) Закона о Уставном суду Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 104/11 и 92/12), на сједници одржаној 25. октобра 2023. године, д о н и о ј е

Р Ј Е Ш Е Њ Е

Не прихвата се иницијатива за оцјењивање уставности члана 22. став 10. Закона о обавезним осигурањима у саобраћају („Службени гласник Републике Српске“ бр. 82/15 и 78/20).

О б р а з л о ж е њ е

Дарио Љ. Сандић из Бање Луке дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности члана 22. став 10. Закона о обавезним осигурањима у саобраћају („Службени гласник Републике Српске“ бр. 82/15 и 78/20). Цитирајући оспорену, као и одредбе члана 13. Закона о обавезним осигурањима у саобраћају, те одредбе члана 154. Закона о облигационим односима (“Службени лист СФРЈ” бр. 29/78, 39/85, 45/89 и 57/89 и “Службени гласник Републике Српске” бр. 17/93, 3/96, 39/03 и 74/04), члана 383. Закона о парничном поступку („Службени гласник Републике Српске“ бр. 58/03, 85/03, 74/05, 63/07 и 61/13), члана 48. став 3. и члана 54.

Устава Републике Српске, као и тачке 6. Амандмана XXXII на Устав Републике Српске, којим је замијењен члан 68. Устава (у иницијативи погрешно означено да се ради о одредби члана 101. став 4. Устава) давалац иницијативе истиче да је оспореном законском одредбом онемогућено оштећеном лицу да оствари право на штету, односно право на имовину која се, како наводи, односи на трошкове састава захтјева за накнаду штете који се подноси осигуравајућем друштву. С тим у вези давалац иницијативе указује на поступак подношења одштетног захтјева, односно захтјева за накнаду штете осигуравајућем друштву за који је, по његовом мишљењу, потребно правно знање, те образлаже на који начин се оспореним прописивањем оштећена лица, која исто немају и нису у могућности да сама саставе тај захтјев, онемогућавају да остваре право на накнаду штете, односно право на имовину, те на који начин су дискриминисани у остваривању права на штету проузроковану у саобраћајним незгодама. Закључно, давалац иницијативе указује и на примјену оспорене законске одредбе у судским поступцима који се воде након што друштво за осигурање у поступку мирног рјешавања одштетног захтјева одбије или значајно умањи износ накнаде штете и с тим у вези наводи да судови одбијају да, иако се ради о трошковима насталим у вези са вођењем поступка накнаде штете проузроковане у саобраћајним незгодама, у трошкове судског поступка урачунају и трошкове састава захтјева за накнаду штете који се подноси осигуравајућем друштву. На основу изложеног предлаже да Суд утврди несагласност оспорене законске одредбе са Уставом.

Народна скупштина Републике Српске доставила је одговор у коме је оспорила наводе из иницијативе

истичући да давалац иницијативе погрешно тумачи Устав Републике Српске, али и закон који оспорава, те је, између осталог, наведено да оспорена одредба Закона о обавезним осигурањима у саобраћају није императивног карактера и да, самим тим, не искључује могућност оштећеном лицу да код одговорног друштва за осигурање, поред накнаде претрпљене штете из осигурања, затражи и оствари право на накнаду трошкова састављања одштетног захтјева које је у поступку остваривања права за накнаду штете из осигурања и сносио. Овако формулисана законска одредба, како се даље наводи у одговору, даје право оштећеном лицу да и у поступку мирног рјешавања одштетног захтјева, а према властитој процјени, користи правно или било какво друго заступање, а оставља и могућност оштећеном лицу, друштву за осигурање и евентуалном пуномоћнику да се договоре, односно да регулишу своја права и обавезе у погледу евентуалних трошкова сачињавања одштетног захтјева, што се у пракси ради. Поред тога, у одговору се тврди да оспореном одредбом није повријеђено право оштећеног лица да за потребе поступка наплате штете из саобраћајне незгоде у својству пуномоћника ангажује адвоката. Такође, у одговору се наводи да је основни принцип дјелатности осигурања накнада штете настале услед наступања осигураног случаја, а не зарада било које стране покривене конкретним уговором о осигурању, а да сврха подношења захтјева осигуравачу није избјегавање судских спорова, већ нужна, законом утврђена радња у циљу идентификовања оштећеног лица и штетног догађаја који је наступио (конкретна саобраћајна незгода), како би се даље спроводио поступак вредновања и исплате штете, а све у оквиру привредне дјелатности осигуравача. Надаље,

у одговору се наводи да оштећено лице, уз ангажовање адвоката, или без његовог ангажовања, увијек има право на преиспитивање износа одобреног му на име накнаде штете из ауто-осигурања, било кроз институт приговора друштву за осигурање, приговора Омбудсману за осигурање при Агенцији за осигурање Републике Српске, или путем суда. У одговору се, такође, наводи да мирно рјешавање спора представља алтернативни начин рјешавања спора, који се заснива на принципу добровољности, односно да представља само могућност за оштећеног и друштво за осигурање да на принципима уважавања међусобних интереса постигну договор мимо суда и постигну рјешење које је једноставније и ефикасније од вођења судског спора, али да на крају, када се исцрпе сви механизми мирног рјешавања, оштећено лице које није задовољно одлуком друштва за осигурање у погледу одштетног захтјева има право да поднесе и тужбу против одговорног друштва. Наглашава се и да је законодавац, усвајајући оспорено законско рјешење, поступио у најбољем интересу, те да је цијенећи разлоге цјелисходности, општег интереса, усвојио закон у постојећем тексту, као и да није у надлежности Уставног суда да цијени да ли је законодавство најбоље рјешење за уређење проблема, односно да ли је законодавно овлашћење требало да буде искоришћено на другачији начин. Уз то, наглашено је и да незадовољство одређеним законским рјешењем може бити само предмет законодавне процедуре, али не и предмет оцјене уставности.

Оспореним чланом 22. став 10. Закона о обавезним осигурањима у саобраћају („Службени гласник Републике Српске“ бр. 82/15 и 78/20) прописано је да у поступку мирног рјешавања одштетног захтјева у друштву за осигурање, одговорно друштво за осигурање није дужно

надокнадити трошкове правног и било каквог другог заступања оштећеном лицу.

У поступку разматрања оспорене одредбе Закона о обавезним осигурањима у саобраћају Суд је имао у виду да је одредбама Устава Републике Српске на чије повреде указује давалац иницијативе и другим релевантним одредбама утврђено је: да су грађани Републике равноправни у слободама, правима и дужностима, једнаки су пред законом и уживају исту правну заштиту без обзира на расу, пол, језик, националну припадност, вјероисповијест, социјално поријекло, рођење, образовање, имовно стање, политичко и друго увјерење, друштвени положај или друго лично својство (члан 10), да се обезбјеђује судска заштита слобода и права зајамчених овим уставом (члан 48. став 3), да се слободе и права остварују, а дужности испуњавају непосредно на основу Устава, осим када је Уставом предвиђено да се услови за остваривање појединих од њих утврђују законом, те да се законом може прописати начин остваривања појединих права и слобода само када је то неопходно за њихово остваривање (члан 49. ст. 1. и 2), да сви облици својине имају једнаку правну заштиту (члан 54), да Република уређује и обезбјеђује, поред осталог, својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине, правни положај предузећа и других организација и друге односе од интереса за Републику (тач. 6. и 18. Амандмана XXXII на Устав Републике Српске, којим је замијењен члан 68. Устава), да Народна скупштина доноси законе, друге прописе и опште акте (члан 70. став 1. тачка 2) и да закони, статuti, други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом (члан 108. став 1).

Поред наведених одредаба Устава Суд је имао у виду одредбе Закона о обавезним осигурањима у саобраћају

(„Службени гласник Републике Српске“ бр. 82/15 и 78/20) којим је прописано: члан 1. да се овим законом уређују обавезна осигурања у саобраћају у Републици Српској; члан 2. да су врсте обавезног осигурања у саобраћају у смислу овог закона: 1) осигурање путника у јавном превозу од посљедица несрећног случаја, осим путника у ваздушном саобраћају, 2) осигурање власника возила од одговорности за штету проузроковану трећим лицима (у даљем тексту: осигурање од аутоодговорности, 3) осигурање власника ваздухоплова од одговорности за штету проузроковану трећим лицима и путницима и 4) осигурање власника пловила на моторни погон од одговорности за штету проузроковану трећим лицима; члан 4. став 1. да је одговорно друштво за осигурање друштво за осигурање с којим је власник превозног средства, којим је проузрокована штета, закључио уговор о осигурању од одговорности за штету проузроковану трећим лицима (тачка 3), а да је оштећено лице лице које има право на накнаду штете у складу са овим законом (тачка 9); члан 13. да оштећено лице има право да, на основу уговора о обавезном осигурању из члана 2. овог закона, поднесе одштетни захтјев непосредно одговорном друштву за осигурање (став 1); члан 22. да је одговорно друштво за осигурање дужно да утврди правни основ и висину одштетног захтјева, те исплати одштету, уз достављање образложене понуде, у року од 30 дана од дана када је оштећено лице доставило све потребне документе, а најдуже до 60 дана од дана подношења одштетног захтјева (став 1), да је образложена понуда писмени једностранни акт одговорног друштва за осигурање, који садржи најмање податке о основаности одштетног захтјева, висини одштете, као и образложење правног основа и обрачуна висине

одштете (став 2), да је, уколико се нису стекли услови за давање образложене понуде из става 1. овог члана, друштво за осигурање дужно да, у року од 60 дана од дана подношења одштетног захтјева, оштећеном лицу упути образложени одговор ако: 1) одбија одштетни захтјев као неоснован јер је утврдило да, по поднесеном одштетном захтјеву, не постоји његова одговорност и обавеза или 2) није у могућности да јасно утврди своју одговорност или висину одштете (став 3), да је, уколико одговорно друштво за осигурање има могућност да утврди дјелимично своју обавезу, уз образложени одговор који упућује оштећеном лицу, одговорно друштво за осигурање дужно извршити плаћање утврђеног дијела своје обавезе у року од 15 дана од дана када је утврдило своју обавезу, а најдуже до 60 дана од дана подношења одштетног захтјева (став 4), да је у образложеној понуди и образложеном одговору друштво за осигурање дужно да оштећено лице упути на право улагања приговора друштву за осигурање, као и на право подношења тужбе (став 5), да оштећено лице има право, уз износ одштете, и на законску затезну камату почев од првог дана након истека рока од 60 дана од дана подношења одштетног захтјева (став 6), да је рок за рјешавање приговора 15 дана од дана подношења приговора оштећеног лица (став 9); члан 23. да је одговорно друштво за осигурање дужно да, у сврху обраде и рјешавања одштетног захтјева, предузме све радње са циљем прикупљања докумената и доказа на основу којих се утврђује одговорност друштва за осигурање и висина одштете (став 1), да је одговорно друштво за осигурање дужно да оштећено лице које поднесе одштетни захтјев, без одлагања, писмено обавијести освим документима и доказима које је обавезно поднијети, у циљу рјешавања одштетног

захтјева (став 2), да је одговорно друштво за осигурање, поред докумената из става 2. овог члана, овлашћено да захтијева и додатне документе ради утврђивања околности настанка штетног догађаја, утврђивања правног основа и висине одштете, односно ради исплате, али не и доказе који немају утицаја на поступак рјешавања одштетног захтјева или које оштећено лице није у могућности да прибави због законских ограничења (став 3), да Управни одбор Агенције за осигурање Републике Српске доноси акт којим прописује правила поступка рјешавања одштетних захтјева и стандарде у комуникацији друштва са трећим оштећеним лицима, подносиоцима одштетних захтјева (став 6), да уколико друштво за осигурање не ријеша одштетни захтјев у року од 60 дана од дана подношења захтјева или уколико оштећено лице има друге разлоге, може тужбом покренути поступак код надлежног суда против одговорног друштва за осигурање (члан 24. став 1).

По ојени Суда, из наведених одредаба Устава (тач. 6. и 18. Амандмана XXXII на Устав Републике Српске, којим је замијењен члан 68. Устава) произлази овлашћење законодавног органа да уреди обавезна осигурања у саобраћају у Републици Српској која се односе на осигурање путника у јавном превозу од посљедица несрећног случаја, осигурање власника возила од одговорности за штету проузроковану трећим лицима, осигурање власника ваздухоплова од одговорности за штету проузроковану трећим лицима и путницима и осигурање власника пловила на моторни погон од одговорности за штету проузроковану трећим лицима. Наведено овлашћење за уређивање обавезног осигурања у саобраћају обухвата и овлашћење за детаљно прописивање правила поступања одговорног друштва

за осигурање и рокова у којима је дужно предузимати одређене радње након запримања комплетираног одштетног захтјева, укључујући и питање трошкова у том поступку. У том смислу законодавац је, по оцјени Суда, прописивањем да у поступку мирног рјешавања одштетног захтјева у друштву за осигурање одговорно друштво за осигурање није дужно надокнадити трошкове правног и било каквог другог заступања оштећеном лицу, поступао у границама уставних овлашћења. При томе, Уставни суд, полазећи од своје надлежности утврђене одредбама члана 115. Устава, није надлежан да одлучује о оправданости и цјелисходности оспореног законског рјешења, јер су та питања у домену законодавне политике. Уставни суд је, такође, оцијенио да се оспореном одредбом Закона не доводи у питање начело једнакости грађана из члана 10. Устава, имајући у виду да се та одредба односи једнако на све грађане који се налазе у истој правној ситуацији прописаној том одредбом и не ствара се неједнакост грађана с обзиром на њихова својства утврђена наведеном одредбом, укључујући и лична својства.

Навод даваоца иницијативе да је раније важећим законом питање трошкова у поступку рјешавања одштетног захтјева у друштву за осигурање било уређено на другачији начин него сада важећим Законом о обавезним осигурањима у саобраћају не указује, по оцјени Суда, на неуставност оспорене одредбе члана 22. став 10. тог закона, јер је право законодавца да самостално уреди поступак за рјешавање одштетних захтјева, а у оквиру тога и питања у вези са трошковима подношења одштетних захтјева друштву за осигурање. Исто тако, по оцјени Суда, без утицаја је на оцјену уставности оспорене одредбе Закона и навод даваоца иницијативе да су оштећена лица, која немају правно знање

и нису у могућности да сама саставе одштетни захтјев, онемогућена у остваривању права на штету, односно својих имовинских права која се односе на трошкове састава захтјева за накнаду штете. Наиме, имајући у виду да је Законом о обавезним осигурањима у саобраћају прецизно уређено поступање друштва за осигурање у вези са прикупљањем докумената и доказа у циљу утврђивања одговорности друштва и висине одштете те, између осталог, и обавезано друштво за осигурање да оштећено лице које поднесе одштетни захтјев, без одлагања писмено обавијести о свим документима и доказима које је обавезно поднијети, у циљу рјешавања одштетног захтјева, као и Агенција за осигурање Републике Српске да подзаконским актом пропише правила поступка рјешавања одштетних захтјева и стандарде у комуникацији друштва са трећим оштећеним лицима, подносиоцима одштетних захтјева, Суд сматра да је оштећено лице у могућности да само предузима потребне радње у поступку мирног рјешавања одштетног захтјева у друштву за осигурање, односно да није обавезно да те радње предузима преко пуномоћника, укључујући и пуномоћника адвоката. У вези с тим, такође, Суд указује и да оспорено прописивање не искључује право оштећеног лица да за потребе овог поступка код друштва за осигурање ангажује у својству пуномоћника адвоката, као и да оствари право на накнаду трошкова састављања одштетног захтјева које је имао у поступку остваривања права на накнаду штете из основа осигурања, те да се издаци учињени поводом остваривања одштетног захтјева не могу сматрати штетом у смислу одредбе члана 155. Закона о облигационим односима, како то наводи давалац иницијативе, с обзиром на то да исти нису проистекли из самог штетног догађаја, као његова посљедица, већ трошак настао поводом ангажовања

пуномоћника из реда адвоката, а на име састављања одштетног захтјева.

Имајући у виду да је чланом 48. став 3. Устава утврђено да се обезбјеђује судска заштита слобода и права зајамчених овим уставом, а чланом 54. Устава да сви облици својине имају једнаку правну заштиту, Суд је оцијенио да се ове одредбе Устава које давалац иницијативе наводи као основ неуставности оспорене законске одредбе, с обзиром на Уставом утврђену садржину права која се њима јамче, не могу довести у уставноправну везу са питањем које се уређује оспореном одредбом члана 22. став 10. Закона.

Указивање даваоца иницијативе на примјену оспорене законске одредбе у судским поступцима који се воде након што друштво за осигурање, у поступку мирног рјешавања одштетног захтјева, одбије или значајно умањи износ накнаде штете, по оцјени Суда, тиче се начина примјене ове одредбе, што излази из оквира надлежности Уставног суда утврђене одредбама члана 115. Устава. Такође, није у надлежности Уставног суда да оцјењује међусобну усаглашеност одредаба два или више закона, па тако ни сагласност оспорене одредбе Закона о обавезним осигурањима у саобраћају са одговарајућим одредбама Закона о парничном поступку и Закона о облигационим односима.

Цијенећи да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и да прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Суд је, на основу члана 40. став 5. Закона о Уставном суду Републике Српске, у овом предмету одлучио без доношења рјешења о покретању поступка.

У складу са Рјешењем Суда број: СУ-540/22 од 21. децембра 2022. године, судија проф. др Иванка Марковић је изузета од вијећања и гласања у овом предмету.

На основу изложеног одлучено је као у изреци овог рјешења.

Ово рјешење Уставни суд је донио у саставу: предсједник Суда мр Џерард Селман и судије: Војин Бојанић, Светлана Брковић, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Радомир В. Лукић, проф. др Марко Рајчевић и академик проф. др Снежана Савић.

Број: У-65/22
25. октобар 2023. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

О оправданости и цјелисходности законског рјешења по којем у поступку мирног рјешавања одштетног захтјева у друштву за осигурање исто није дужно надокнадити трошкове заступања оштећеном лицу, Уставни суд није надлежан да одлучује јер такво рјешење спада у домен законодавне политике.

Рјешење

Број: У-2/23 од 29. новембра 2023. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 105/23

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске, члана 40. став 5. и члана 61. став 1. тачка г) Закона о Уставном суду Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 104/11 и 92/12), на сједници одржаној 29. новембра 2023. године, д о н и о је

Р Ј Е Ш Е Њ Е

Не прихвата се иницијатива за оцјењивање уставности члана 85б. став 1. тач. а) и б), став 2. и став 4. Закона о премјеру и катастру Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 6/12, 110/16, 62/18 и 90/23).

О б р а з л о ж е њ е

Емир Ковачевић из Сарајева дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности члана 85б. став 1. тач. а) и б), став 2. и став 4. Закона о премјеру и катастру Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 6/12, 110/16 и 62/18). У иницијативи се наводи да оспорене законске одредбе нису у сагласности са чланом 56. и чланом 60. Устава Републике Српске, затим са тачком 6. Амандмана XXXII на Устав Републике Српске, те са чланом 1. Протокола број 1. уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода. Давалац иницијативе, наиме, сматра да

не постоји ваљан правни основ, као ни легитиман правни интерес да се на узурпираном земљишту у друштвеној или државној својини упише право својине Републике Српске. Надаље, указује на то да се на основу оспорених законских норми у поступку излагања података о непокретностима на узурпираном земљишту привремено уписује својина у корист Републике Српске, а да питање узурпације није претходно расправљено у управном поступку и о томе није донесена правоснажна одлука. Због тога се, по његовом мишљењу, питање узурпације државне имовине треба сматрати претходним питањем у поступку излагања података о непокретностима, па тек након правоснажности одлуке о том питању може се наставити поступак излагања и донијети одговарајуће рјешење у погледу некретнине на којој постоји узурпација. Оспореним прописивањем су, како се такође наводи, нарушене и гаранције владавине права и заштите људских слобода и права у складу са међународним стандардима из члана 5. Устава. Коначно, давалац иницијативе указује на Одлуку овог суда број У-6/17 од 28. фебруара 2018. године, сматрајући да се на оспорено прописивање у овом предмету може примијенити правни став Суда изражен у тој одлуци.

Народна скупштина Републике Српске није доставила одговор на иницијативу.

Оспореним одредбама Закона о премјеру и катастру Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 6/12, 110/16, 62/18 и 90/23) прописано је да када се у поступку излагања података за неку непокретност утврди да представља узурпацију друштвене, односно државне својине,

Комисија за излагање излаже податке о непокретности и утврђује право на тој непокретности на следећи начин: земљиште које је у складу са важећим прописима проглашено шумским, а снимљено је као посебна парцела, уписује се у привремени лист непокретности као својина Републике Српске, с тим да се у привременом листу непокретности за ту парцелу уписује забиљежба о узурпанту тог земљишта и покренутом управном поступку за рјешавање спорних имовинско-правних односа на узурпираном земљишту (став 1. тачка а); пољопривредно земљиште, ако је на терену означено и снимљено као парцела, уписује се у привремени лист непокретности као својина Републике Српске, с тим да се у привременом листу непокретности за ту парцелу уписује забиљежба о узурпанту тог земљишта и покренутом управном поступку за рјешавање спорних имовинско-правних односа на узурпираном земљишту (став 1. тачка б); да у случају из става 1. овог члана Комисија за излагање без одгађања, а најкасније у року од седам дана, обавјештава надлежни орган за имовинско-правне послове о узурпацији која се рјешава по службеној дужности по хитном поступку (став 2); да се забиљежба из става 1. овог члана брише по службеној дужности након доношења правоснажног рјешења о узурпацији (став 4).

У поступку оцјењивања уставности оспорених законских одредаба Суд је имао у виду да је тачкама 6. и 18. Амандмана XXXII на Устав, којим је замијењен члан 68. Устава, утврђено да Република уређује и обезбјеђује, поред осталог, својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине, као и друге односе од интереса за Републику, у складу са Уставом. Поред тога, Суд је узео у обзир и остале

уставне норме које су релевантне у конкретном случају а којима је утврђено: да се права и слободе зајемчени овим уставом не могу одузети ни ограничити (члан 48. став 1), да се слободе и права остварују, а дужности испуњавају непосредно на основу Устава, осим када је Уставом предвиђено да се услови за остваривање појединих од њих утврђују законом, и да се законом може прописати начин остваривања појединих права и слобода само када је то неопходно за њихово остваривање (члан 49. ст. 1. и 2), те да сви облици својине имају једнаку правну заштиту (члан 54). Према члану 108. став 1. Устава, закони, статuti, други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом.

Одредбама Устава Републике Српске у односу на које се у иницијативи тражи оцјењивање оспорених норми Закона о премјеру и катастру Републике Српске утврђено је: да се уставно уређење Републике темељи на гарантовању и заштити људских слобода и права у складу са међународним стандардима и владавини права (члан 5. ал. 1. и 4), да се законом може ограничити или одузети право својине, уз правичну накнаду (члан 56. став 1), да физичка и правна лица остварују својинска права на непокретности према њиховој природи и намјени, у складу са законом, те се јамчи својина на пољопривредно земљиште, а на шуме и шумско земљиште у законом утврђеним границама (члан 60), да Република Српска уређује и обезбјеђује, између осталог, својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине (тачка 6. Амандмана XXXII на Устав Републике Српске, којим је замијењен члан 68. Устава).

Према члану 1. Протокола број 1. уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, на који такође указује давалац иницијативе, прописано је

да свако физичко и правно лице има право на неометано уживање своје имовине и да нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права (став 1), те да претходне одредбе, међутим, ни на који начин не утичу на право државе да примјењује законе које сматра потребним да би регулисала коришћење имовине у складу с општим интересима или да би обезбиједила наплату пореза или других дажбина или казни (став 2).

Сагласно овлашћењима из тач. 6. и 18. Амандмана XXXII на Устав Републике Српске, којим је замијењен члан 68. Устава, Законом о премјеру и катастру Републике Српске уређени су управни и стручни послови који се односе на премјер Републике Српске, катастар непокретности, катастар водова, основне геодетске радове, адресни регистар, топографско-картографску дјелатност, Геоинформациони систем Републичке управе за геодетске и имовинско-правне послове Републике Српске и друга питања од значаја за ову област. Овим законом је, поред осталог, прописано: да непокретност подразумијева, поред осталог, пољопривредно, грађевинско, шумско и остала слична земљишта (члан 2. тачка н), да је лист непокретности основни документ о непокретностима и стварним правима на њима (члан 2. тачка р), да је катастар непокретности основни и јавни регистар о непокретностима и стварним правима на њима, те да су непокретности, које се у смислу овог закона уписују у катастар непокретности, поред осталог, катастарске парцеле пољопривредног, шумског, грађевинског и другог земљишта (члан 4. став 1. и став 2. тачка а), да су премјер Републике Српске, катастар непокретности, катастар водова, основни геодетски радови и друга питања која су предмет уређивања

овог закона од општег интереса за Републике Српску (члан 6); да се за рјешавање појединих питања уписа стварних права која нису уређена овим законом примјењују одредбе закона којим се уређују својина и друга стварна права (члан 7); да се уписом у катастар непокретности стичу, преносе, ограничавају и престају права на непокретностима, осим ако законом није другачије одређено, као и да, у случају да се на основу одлуке суда, одлуке другог државног органа, насљеђивањем или на основу закона стекло неко право без уписа у катастар непокретности, стицалац може да захтијева упис тог права у катастар непокретности, ако уз захтјев за упис приложи исправу подобну за упис (члан 54), да је катастар непокретности, у смислу овог закона, збирна документација података о катастру земљишта, зграда и других објеката са евидентираним правима на непокретностима (члан 61), да се својина и друга стварна права на непокретностима стичу, преносе и ограничавају уписом у катастар непокретности (конститутивност уписа), а престају брисањем уписа (члан 62. став 1). Поред тога, чланом 71. овог закона прописано је да се катастар непокретности оснива у катастарским општинама у којима је на снази пописни катастар, катастар земљишта успостављен на основу премјера у стереографској пројекцији, катастар земљишта и катастар непокретности са утврђеним корисником успостављени на основу премјера у Гаус-Кригеровој пројекцији (у даљем тексту: катастарска евиденција) и земљишна књига (став 1), да се катастар непокретности оснива према подацима: катастарске евиденције, земљишне књиге, књиге уложених уговора о откупу стамбених зграда и станова и књиге уложених уговора о продаји пословних зграда, пословних просторија и гаража (у даљем тексту: књига уложених уговора) и

катастарског или комасационог премјера (став 3. тач. а) и б)), да се катастар непокретности оснива у поступку излагања на јавни увид података о непокретностима и утврђивања права на непокретностима (став 4), те да поступак из става 5. овог члана спроводи комисија за излагање на јавни увид података о непокретностима и утврђивање права на непокретностима (у даљем тексту: комисија за излагање) (став 5). Према члану 75. став 2. излагање на јавни увид података о непокретностима и утврђивање права на непокретностима врши се по катастарским општинама и по правилу се прво излажу подаци о непокретностима у својини Републике Српске, јединице локалне самоуправе и других носилаца права својине јавног права. Чланом 76. став 1. прописано је да излагање на јавни увид података у циљу оснивања катастра непокретности према подацима катастра земљишта и катастра непокретности, земљишне књиге и књиге уложених уговора обавља комисија за излагање, коју формира Управа за једну или више катастарских општина. Према члану 84. став 1. утврђивање права на непокретностима врши се на основу: стања уписаног права у земљишној књизи ако се установи да тај упис одговара стварном стању (тачка а), правоснажних одлука надлежних органа и судова, закључених уговора и других исправа које су основ за упис права на непокретностима (тачка б) и података из катастарског оператa који одговара стварном стању. Између осталог, оспореним одредбама овог закона прописан је начин утврђивања права на узурпираном шумском и пољопривредном земљишту у својини Републике Српске.

Суд је такође узео у обзир да су стицање, коришћење, располагање, заштита и престанак права својине, других

стварних права и државине прописани Законом о стварним правима (“Службени гласник Републике Српске” бр. 124/08, 3/09, 58/09, 95/11, 60/15 и 107/19), којим су на свеобухватан начин уређена сва стварна права на непокретностима, па тако и право својине. Овим законом је, поред осталог, прописано да су стварна права: право својине, право грађења, založno право, право стварне и личне службености и право реалног терета (члан 1. став 2), да добра од општег интереса која нису општа добра, као што су, поред осталог, пољопривредна земљишта, шуме и шумска земљишта, могу бити објект права својине и других стварних права (члан 8. став 1), да су носиоци права својине и других стварних права на добрима од општег интереса дужни да остварују своја права у складу са начином употребе и коришћења, прописаним посебним законом (члан 8. став 2), те да добра од општег интереса уживају посебну заштиту (члан 8. став 3).

Поред тога, према Закону о узурпацијама и добровољачким компетенцијама („Службени гласник Републике Српске“ број 8/20) узурпацијом се сматра свако самовласно заузимање, односно бесправно држање пољопривредног или шумског земљишта у својини носилаца јавног права (члан 2. став 1). Према члану 14. овог закона, поступак за расправљање имовинско-правних односа насталих узурпацијом земљишта, у смислу овог закона, покреће се на захтјев узурпанта, носиоца својине јавног права чије је земљиште узурпирано, Правобранилаштва Републике Српске или по службеној дужности (став 1), а надлежни орган покреће поступак за расправљање узурпације по службеној дужности у случајевима када се, у складу са Законом о премјеру и катастру Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 6/12, 110/16 и

62/18) утврди постојање узурпације (став 2). Чланом 24. овог закона прописано је да се поступак за расправљање узурпација и спровођење извршења рјешења врши по одредбама Закона о општем управном поступку („Службени гласник Републике Српске“ бр. 13/02, 87/07, 5/10 и 66/18) уколико овим законом није другачије одређено.

Имајући у виду наведено, Суд је, прије свега, оцијенио да је законодавац, сагласно наведеном уставном овлашћењу из тачке 6. Амандмана XXXII на Устав Републике Српске, којим је замијењен члан 68. Устава, овлашћен да Законом о премјеру и катастру Републике Српске уреди област премјера и катастра некретнина, односно да уреди оснивање јединствене евиденције о непокретностима и евиденције о стварним правима на непокретностима у Републици Српској и носиоцима тих права, а у оквиру тога и да пропише поступак излагања података и утврђивања права на узурпираном шумском и пољопривредном земљишту које је уписано као друштвена, односно државна својина.

Оцјењујући оспорене одредбе члана 856. став 1. тач. а) и б), став 2. и став 4. овог закона, Суд је утврдио да оваквим прописивањем нису нарушене гаранције из чланова 5, 56. и 60. Устава, на које се указује у иницијативи. Давалац иницијативе повреду ових уставних норми налази превасходно у чињеници што се према оспореним законским одредбама, на узурпираном шумском и пољопривредном земљишту у друштвеној, односно државној својини у поступку излагања података о непокретностима, у привремени лист непокретности уписује Република Српска, док се не оконча управни поступак за рјешавање спорних имовинско-правних односа на том земљишту, а то је, према

његовом мишљењу, претходно питање које прво треба расправити, па тек онда наставити поступак излагања података о предметним непокретностима и оснивања катастра непокретности.

Приликом оцјењивања оспорених законских одредаба, Суд је, прије свега, имао у виду правни статус шума и пољопривредног земљишта, који су, према Закону о стварним правима, добра од општег интереса која уживају посебну заштиту, те је узео у обзир да узурпација представља самовласно заузимање, односно бесправно држање пољопривредног или шумског земљишта у својини носилаца јавног права. Истовремено, Законом о премјеру и катастру Републике Српске је прописано да је катастар непокретности од општег интереса за Републику Српску, те да надлежни орган за имовинско-правне послове о узурпацији рјешава по службеној дужности по хитном поступку. Поред тога, у вези са наведеним Суд је узео у обзир и чињеницу да је уређивање спорних имовинско-правних односа на узурпираним непокретностима предуслов за оснивање катастра непокретности.

Надаље, Суд је мишљења да се у конкретном случају не ради о одузимању или ограничавању права својине, јер узурпатор није власник узурпиране непокретности и оспорене законске норме се односе на правне ситуације када узурпација није расправљена и није правоснажно утврђено да ли се узурпанту узурпирано земљиште може признати у својину или не.

Имајући изложено у виду, Суд је утврдио да оспорено прописивање није у супротности са уставним гаранцијама

заштите својине и владавине права, већ напротив, да је управо у функцији заштите ових уставних вриједности. Наиме, привремени лист непокретности, у који се уписује својина Републике Српске на узурпираном шумском и пољопривредном земљишту, има карактер привременог уписа који траје до правоснажног окончања управног поступка за рјешавање спорних имовинско-правних односа. У вези с тим, забиљежба о узурпанту и покренутом управном поступку за предметну парцелу, која је предвиђена оспореним законским одредбама, чини овај поступак видљивим, тако да сва заинтересована лица, у складу са начелом јавности и поуздања у катастар непокретности, могу имати сазнање о томе. На тај начин су, истовремено, до правоснажног окончања овог управног поступка правно заштићена потенцијална својинска права и Републике и узурпанта, те су онемогућене евентуалне злоупотребе, јер до тада, услед забиљежбе спора, не може доћи до било какве измјене или уписа стварних права на узурпираној непокретности. Ова забиљежба се брише по службеној дужности након доношења правоснажног рјешења о узурпацији, односно рјешавања спорног имовинско-правног односа.

Оспорено прописивање је, по мишљењу овог суда, одраз израженог општег интереса Републике који је утврђен на шумском и пољопривредном земљишту, као и у погледу оснивања катастра непокретности, због чега је предметним законским нормама предвиђен својеврсни механизам заштите права својине на овим непокретностима, који се огледа у забиљежби узурпанта и управног поступка који се води за рјешавање спорног имовинско-правног спора на узурпираним непокретностима уписаним као друштвена или државна својина.

Сходно наведеном, по оцјени Суда, нормирање из члана 85б. став 1. тач. а) и б), став 2. и став 4. предметног закона није супротно начелу уставности из члана 108. став 1. Устава.

Поред тога, Суд је оцијенио неоснованим и наводе иницијативе о повреди имовинских права узурпанта из члана 1. Протокола број 1. уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода. Наиме, да би се разматрала повреда права на мирно уживање имовине у свјетлу гаранција из ове одредбе, неопходно је да се ради о праву на имовину које је постојеће, односно извјесно, јер ова одредба штити искључиво постојећу имовину, а не право на стицање или очекивање стицања имовине. С обзиром на чињеницу да се у конкретном случају ради тек о потенцијалном праву својине узурпанта на узурпираној, односно самовласно и без правног основа заузетој непокретности, која је уписана као друштвена, односно државна својина, те да је право на стицање својине узурпанта предмет управног поступка, Суд је оцијенио да оспорено прописивање не доводи до повреде члана 1. Протокола број 1. уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода.

У погледу навода даваоца иницијативе којима се указује на Одлуку овог суда број У-6/17 од 28. фебруара 2018. године и тражи примјена става Суда израженог у тој одлуци на оспорене одредбе Закона о премјеру и катастру Републике Српске у овом предмету, Суд сматра да ова одлука није релевантна за одлучивање у конкретном случају, јер се ради о потпуно различитим законским одредбама.

Како је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Суд је, на основу члана 40. став 5. Закона о Уставном суду Републике Српске, о уставности оспорених законских одредаба одлучио без доношења рјешења о покретању поступка.

На основу изложеног одлучено је као у изреци овог рјешења.

Ово рјешење Уставни суд је донио у саставу: предсједник Суда мр Џерард Селман и судије: Војин Бојанић, Светлана Брковић, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Радомир В. Лукић, проф. др Иванка Марковић, проф. др Дарко Радић и академик проф. др Снежана Савић.

Број: У-2/23
29. новембар 2023. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

С обзиром на чињеницу да се на узурпираној, односно самовласно и без правног основа заузетој непокретности ради о потенцијалном праву својине узурпанта, те да је право на стицање својине узурпанта предмет управног поступка, оспорено прописивање не доводи до повреде члана 1. Протокола број 1. уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода.

Рјешење

Број: У-7/23 од 29. новембра 2023. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 105/23

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске, члана 40. став 5. и члана 61. став 1. тачка г) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12), на сједници одржаној 29. новембра 2023. године, д о н и о
ј е

Р Ј Е Ш Е Њ Е

Не прихвата се иницијатива за оцјењивање уставности и законитости члана 9. став 1. тачка 1) подтачка 3. Правилника о стандардима и нормативима за финансирање јавних високошколских установа („Службени гласник Републике Српске” бр. 85/21, 9/22 и 86/23).

О б р а з л о ж е њ е

Борко Гавриловић из Сарајева дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости члана 9. став 1. тачка 1) подтачка 3. (у иницијативи погрешно наведено алинеја 3) Правилника о стандардима и нормативима за финансирање јавних високошколских установа („Службени гласник Републике Српске” бр. 85/21 и 9/22) којим је одређено да се наставницима у високошколским установама један час вјежби обрачунава као 0,6 норма-часова. Давалац иницијативе сматра да су примјеном оспореног прописивања наставници у високошколским установама доведени у неравноправан

положај у односу на асистенте у тим установама, будући да за исти рад остварују мању плату. Истиче се да је предметна одредба Правилника у супротности са чланом 120. ст. 2. и 3. Закона о раду који радницима јемчи једнаку плату за исти рад или рад исте вриједности који остварују код послодавца, као и са Законом о високом образовању, јер прописује мањи обим права наставника од обима права који је утврђен тим законом. У овом смислу давалац иницијативе наводи да је исту поднио имајући у виду члан 108. став 2. Устава Републике Српске (у даљем тексту: Устав) према којем прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом, те надлежности овог суда утврђене чланом 115. став 1. тач. 1. и 2. Устава.

У одговору који је Суду доставио доносилац оспореног акта се истиче да су наводи из иницијативе нетачни и неосновани. Цитирајући члан 9. Закона о платама запослених у области високог образовања и студентског стандарда („Службени гласник Републике Српске” бр. 11/19, 105/19, 49/21, 119/21, 68/22 и 132/22) аргументује да је плата наставника и сарадника у високошколским установама уређена овим законом, те да се иста не обрачунава у складу са оспореним чланом 9. став 1. тачка 1) подтачка 3. Правилника. Такође, истиче се да је плата наставника у високошколским установама виша од плате сарадника, због чега није основана тврдња даваоца иницијативе према којој овај правилник, као пропис ниже правне снаге у односу на Закон о високом образовању, одређује мањи обим права наставника него сам закон. Поред тога, наводи се да је оспорена одредба Правилника у директној вези са чланом 11. став 1. тог правилника, којим је прописано да се „за наставнике и сараднике који се

ангажују на основу уговора о допунском раду примјењује норма из члана 9. овог правилника, утврђена за наставнике и сараднике на тој високошколској установи“. У овом смислу доносилац Правилника сматра да је „из наведеног видљиво да се одредбе наведеног правилника примјењују на обрачун накнаде за наставнике и сараднике који се на високошколским установама ангажују на основу уговора о допунском раду“, што у пракси подразумијева да се накнада за уговоре о допунском раду обрачунава примјеном члана 11. Правилника и члана 9. Закона о платама запослених у области високог образовања и студентског стандарда, због чега и у том случају накнада за наставнике није мања од накнаде за исти рад коју примају сарадници, тј. асистенти и виши асистенти. У погледу навода из иницијативе којима се оспорава сагласност Правилника са Законом о раду, у одговору се истиче да се на домен радних односа академског особља (наставника и сарадника) примјењује, као лех специалис, Закон о високом образовању. На основу наведеног, а имајући у виду да Република Српска уређује, како се наводи, систем у области образовања, те да је високо образовање дјелатност од општег друштвеног интереса, као и да су високошколске установе вршиоци јавних овлашћења повјерених од стране Републике, указује се да је оспорена одредба Правилника у складу са системом образовања, те да овај акт служи за израчунавање норме часова и накнаде наставницима и сарадницима за рад на основу уговора о допунском раду, а не за обрачун плата наставника и сарадника, како се тврди у иницијативи. Имајући у виду изложено, доносилац оспореног правилника предлаже да Суд не прихвати предметну иницијативу.

Правилник о стандардима и нормативима за финансирање јавних високошколских установа („Службени

гласник Републике Српске” бр. 85/21, 9/22 и 86/23) донио је министар за научнотехнолошки развој, високо образовање и информационо друштво на основу члана 125. став 3. тачка 1. Закона о високом образовању („Службени гласник Републике Српске”, број 67/20) и члана 76. став 2. Закона о републичкој управи (“Службени гласник Републике Српске”, број 115/18).

Оспореним чланом 9. став 1. тачка 1) подтачка 3. је прописано да се пуна норма у оквиру 40-часовне радне седмице наставника и сарадника из члана 8. став 1. тачка 1) овог правилника исказује часовима, између осталог, у сљедећем обиму: за наставничка звања један час вјежби обрачунава се као 0,6 норма-часова.

Суд констатује да је чланом 8. став 1 тачка 1) Правилника, на који упућује оспорена одредба Правилника, прописано да се основна структура свих послова наставника и сарадника у радном односу са пуним радним временом у оквиру 40-часовне радне седмице утврђује на сљедећи начин: 16 часова седмично чине послови припреме и извођења наставе утврђени чл. 3. и 4. овог правилника, а то чини 40% укупног радног времена наставника, односно сарадника.

Наведеним члановима 3. и 4. истог правилника утврђено је: да наставници у реализацији наставног и научноистраживачког рада обављају сљедеће послове: припрему и извођење предавања и вјежби, као и других облика наставе утврђених програмом наставног предмета и статутом високошколске установе, на сва три циклуса студија, организовање појединачног и заједничког научноистраживачког, стручног или умјетничког рада са

студентима, менторство у изради завршног рада првог циклуса студија, припрему и одржавање испита, припрему и преглед самосталних радова студената, консултације са студентима, учествовање у раду комисије за оцјену и одбрану завршног рада на првом циклусу студија, рад на иновацијама у настави, рад на изради и осавремењавању наставних планова и студијских програма (члан 3), да сарадници у реализацији наставног и научноистраживачког рада обављају сљедеће послове: припрему и извођење наставе на свим циклусима студија, осим предавања и испита, припрему и преглед самосталних радова студената, остале послове који се односе на реализацију наставног процеса (члан 4).

У поступку оцјењивања уставности оспорене одредбе Правилника Суд је имао у виду одредбе Устава којима је утврђено: да су грађани равноправни у слободама, правима и дужностима, једнаки пред законом и уживају исту правну заштиту без обзира на расу, пол, језик, националну припадност, вјероисповијест, социјално поријекло, рођење, образовање, имовно стање, политичко и друго увјерење, друштвени положај или друго лично својство (члан 10), да Република уређује и обезбјеђује, између осталог, остваривање и заштиту људских права и слобода, образовање, радне односе, као и друге односе од интереса за Републику, у складу са Уставом (тач. 5, 12. и 18. Амандмана XXXII на Устав, којим је замијењен члан 68. Устава), да закони, статuti, други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом, а прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом (члан 108).

Законом о високом образовању („Службени гласник Републике Српске” број 67/20) уређени су циљеви и

принципи високог образовања у Републици Српској, нивои и врсте високог образовања, оснивање, организација и рад високошколских установа, општа начела у области обезбјеђења квалитета у високом образовању, образовна, научноистраживачка и умјетничка дјелатност високошколских установа, права и обавезе академског особља и студената, тијела у области високог образовања, финансирање високошколских установа, као и друга питања од значаја за обављање дјелатности високог образовања (члан 1. тог закона), те је утврђено да је високо образовање дјелатност од општег интереса у Републици (члан 2. став 1). Чланом 79. Закона, којим су уређена звања академског особља, је, између осталог, прописано да су наставничка звања на високошколским установама: научно-наставна, умјетничко-наставна и наставна (став 1), да су научно-наставна и умјетничко-наставна звања: доцент, ванредни професор и редовни професор (став 2), да су наставна звања: предавач високе школе и професор високе школе (став 3), да су сарадничка звања на универзитету: асистент, умјетнички сарадник, виши асистент, виши умјетнички сарадник и лектор, а на високој школи асистент и умјетнички сарадник (став 8). Члановима 81, 82, 83, 84. и 85. овог закона предвиђени суминимални услови за избор у научно-наставна, умјетничко-наставна, наставна и сарадничка звања. Такође, овим законом је прописано да се за питања права, обавеза и одговорности из радног односа академског особља и других лица запослених у високошколској установи примјењује закон којим се уређују радни односи, ако овим законом није другачије одређено (члан 102. став 6), да се средствима буџета Републике финансирају плате и накнаде запослених, у складу са прописима којима се уређују плате запослених у области високог образовања, стандардима и нормативима

за финансирање јавних високошколских установа, да министар доноси правилник о стандардима и нормативима за финансирање јавних високошколских установа (члан 125. ст. 1. и 3. тачка 1), да ће министар у року од годину дана од дана ступања на снагу овог закона донијети, између осталог, правилник о стандардима и нормативима за финансирање јавних високошколских установа (члан 147. тачка 9).

Суд констатује да се термин министар, у смислу члана 12. тачка 7. Закона о високом образовању, у вези са чланом 1. Закона о измјенама Закона о републичкој управи („Службени гласник Републике Српске” број 90/23), односи на министра за научнотехнолошки развој и високо образовање.

Поред наведеног, Суд је имао у виду: да је Законом о платама запослених у области високог образовања и студентског стандарда („Службени гласник Републике Српске” бр. 11/19, 105/19, 49/21, 119/21, 68/22 и 132/22) уређен начин утврђивања плата запослених лица у јавним високошколским установама и јавним установама студентског стандарда у Републици Српској (у даљем тексту: запослени) (члан 1), да се плата запослених састоји од основне плате, увећања плате и накнада прописаних овим законом (члан 2. став 1), да се основна плата обрачунава и исказује мјесечно за пуно радно вријеме, према радном мјесту и одговарајућој платној групи и платној подгрупи, као и да је основна плата из става 1. овог члана производ цијене рада као израза вриједности за најједноставнији рад и коефицијента утврђеног према платној групи и платној подгрупи (члан 6. ст. 1. и 2).

Суд је узео у обзир да је Законом о раду („Службени гласник Републике Српске” бр. 1/16, 66/18 и 119/21)

прописано: да се овим законом уређују радни односи, права, обавезе и одговорности из радног односа и други односи по основу рада у Републици Српској, ако посебним законима није другачије одређено (члан 1. став 1), да радник остварује право на бруто плату, у складу са законом и колективним уговором, да се радницима гарантује једнака плата за исти рад или рад исте вриједности који остварују код послодавца, да се под радом исте вриједности подразумијева рад за који се захтијева исти степен стручне спреме, односно образовања, знања и способности, у коме је остварен једнак радни допринос уз једнаку одговорност (члан 120. ст. 1, 2. и 3).

Исто тако Суд је имао у виду да је Законом о републичкој управи („Службени гласник Републике Српске“ бр. 115/18, 111/21, 15/22, 56/22, 132/22 и 90/23) утврђено: да органи управе доносе правилнике, наредбе, упутства и друге опште акте, да се правилником разрађују поједине одредбе закона или прописа Владе (члан 63. ст. 1. и 2), да органи управе могу доносити прописе из члана 63. овог закона само када су за то изричито овлашћени законом или прописом Владе (члан 64. став 1), да министар представља министарство, доноси прописе из члана 63. став 1. овог закона и рјешења у управним и другим појединачним стварима, одлучује о правима и дужностима запослених у министарству и одлучује о другим питањима из дјелокруга министарства (76. став 2).

Суд констатује да је у току поступка пред овим судом ступио на снагу Закон о измјенама Закона о републичкој управи („Службени гласник Републике Српске“ број 90/23) којим је, између осталог, у члану 15. став 1. Закона о

републичкој управи („Службени гласник Републике Српске“ бр. 115/18, 111/21, 15/22, 56/22 и 132/22) мијењана тачка 12) „Министарство за научнотехнолошки развој, високо образовање и информационо друштво“, те да иста сада гласи „Министарство за научнотехнолошки развој и високо образовање“. Суд такође констатује да ова законска измјена није од значаја за начин одлучивања Суда у конкретном предмету.

Узимајући у обзир наведено Суд је утврдио да је оспорени правилник донесен сагласно овлашћењу министра из члана 125. став 3. тачка 1) Закона о високом образовању, у вези са чланом 147. тачка 9) истог закона, што је у складу са одредбама члана 63. ст. 1. и 2, члана 64. став 1. и члана 76. став 2. Закона о републичкој управи.

За питања права, обавеза и одговорности из радног односа академског особља и других лица запослених на високошколској установи примјењује се закон којим се уређују радни односи, ако Законом о високом образовању није другачије одређено (члан 102. став 6. Закона о високом образовању, у вези са чланом 1. став 1. Закона о раду). Према члану 125. став 1. Закона о високом образовању, средствима буџета Републике финансирају се плате и накнаде запослених, у складу са прописима којима се уређују плате запослених у области високог образовања, стандардима и нормативима за финансирање јавних високошколских установа. С тим у вези, одређујући овим правилником стандарде и нормативе који чине основ за финансирање јавних високошколских установа, оптерећења у наставном и научноистраживачком раду, начин на који се утврђује потребан број наставника и сарадника и ненаставног особља, као и начин финансијског

извјештавања (члан 1. Правилника), доносилац овог општег акта је прописао, сагласно Закону о високом образовању, те је омогућио примјену одредбе члана 125. став 1. тог закона.

Оспореним правилником су, у смислу члана 125. став 1. Закона о високом образовању, утврђени нормативи и стандарди на основу којих се утврђује износ буџетских средстава потребних, између осталог, за финансирање плата и накнада запослених у високошколским установама, а не методологија и начин обрачуна тих примања. Уређујући да се за наставничка звања један час вјежби обрачунава као 0,6 норма-часова, доносилац оспореног правилника, према мишљењу Суда, није уредио плате наставника у јавним високошколским установама. Начин утврђивања плата запослених у јавним високошколским установама је предмет регулисања Закона о платама запослених у области високог образовања и студентског стандарда (члан 1. тог закона), према којем се плата запослених, у конкретном случају, плата наставника и асистената, обрачунава и исплаћује на јединствен начин, а у зависности од радног мјеста, платне групе и платне подгрупе, те представља производ цијене рада као израза вриједности за најједноставнији рад и коефицијента утврђеног према платној групи и платној подгрупи (члан 6. ст. 1. и 2. истог закона).

Додатно, Закон о високом образовању, између осталог, предвиђа значајно различите минималне услове за избор у научно-наставна, умјетничко-наставна, наставна и сарадничка звања, због чега, према оцјени Суда, наставници и асистенти у високошколским установама припадају потпуно различитим категоријама субјеката права, из чега произлазе и њихова различита права те обавезе из радног односа.

Имајући у виду изложено, Суд је утврдио да се предметном иницијативом оспорена одредба Правилника неосновано доводи у контекст гаранција из члана 120. ст. 2. и 3. Закона о раду, као и да нису од уставноправног значаја наводи којима давалац иницијативе пореди права из рада и по основу рада која остварују наставници у високошколским установама, са одговарајућим правима асистената у тим установама, будући да се ради о различитим категоријама субјеката права.

У складу са чланом 115. Устава, није у надлежности овог суда да цијени разлоге цјелисходности којима се руководио доносилац Правилника када је прописао да се за наставничка звања један час вјежби обрачунава као 0,6 норма-часова, нити да ли је овакво вредновање урађено на оптималан начин, као ни да оцјењује резултате, те посљедице у примјени оспорене одредбе Правилника.

Према оцјени Суда, а имајући у виду изложено, доносилац Правилника је прописујући на оспорени начин поступао у складу са јемствима из члана 108. Устава, јер није измијенио смисао законског регулисања, нити је довео до непоузданости када је ријеч о практичној примјени члана 125. став 1. Закона о високом образовању.

Цијенећи да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено те да прикупљене информације пружају поуздан основ за одлучивање, Суд је, на основу члана 40. став 5. Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 104/11 и 92/12), у овом предмету одлучио без доношења рјешења о покретању поступка.

Суд је одлучио да се у овом предмету из вијећања и гласања изузму судије проф. др Радомир В. Лукић, проф. др Иванка Марковић, проф. др Дарко Радић и академик проф. др Снежана Савић, који су истовремено и професори јавних универзитета у Републици Српској.

На основу изложеног одлучено је као у изреци овог рјешења.

Ово рјешење Уставни суд је донио у саставу: предсједник Суда мр Џерард Селман и судије: Војин Бојанић, Светлана Брковић, Амор Букић и Златко Куленовић.

Број: У-7/23
29. новембар 2023. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

Није у надлежности Уставног суда да цијени разлоге ијелисходности којима се руководио доносилац оспореног подзаконског акта када је прописао да се за наставничка звања један час вјежби обрачунава као 0,6 норма-часова, нити да ли је овакво вредновање урађено на оптималан начин, као ни да оцјењује резултате, те посљедице у примјени оспорене одредбе Правилника.

ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ
судије проф. др Радомира В. Лукића
на рјешења о изузећу четворо судија из расправљања и
одлучивања
у предмету број У-7/23

На основу права на издвојено које ми као судији Уставног суда Републике Српске припада према одредби из члана 14. став(2) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске, 104/11 и 92/12), те одредби из чл. 31. и 38. Пословника о раду Уставног суда Републике Српске („Службени гласник Републике Српске, 114/12, 29/13 и 90/14), којим је уређен начин остваривања права судије Уставног суда на издвојено мишљење, његово уношење у записник са сједнице и објављивање у збирци судских одлука и “Службеном гласнику Републике Српске“, издвајам своје супротстављено мишљење на рјешења о изузећу четворо судија Уставног суда из поступка расправљања и одлучивања о овом уставносудском предмету, с обзиром да сам гласао против истих. Тражим да се оно унесе у записник са сједнице и да се објави у збирци одлука Суда и „Службеном гласнику Републике Српске“.

Сматрам да у расправи о приједлогу за изузеће четворо судија није доведена у питање њихова непристрасност, и да, према томе, није било ваљаног законског основа за изузеће четворо судија, универзитетских наставника у академском звању редовног професора. Због тога сматрам да став уважених судија Уставног суда Републике Српске који су чинили већину у доношењу овог/ових рјешења није исправан, а ни одржив убудуће.

Уставни суд Републике Српске је на својој 305. редовној сједници, одржаној 29.11.2023. године, на приједлог једног судије, који сам није обухваћен рјешењима о изузећу, и уз подршку у расправи о изнесеном приједлогу о изузећу једног судије, који је и сам обухваћен рјешењем о изузећу, прво донио рјешење да се о изузећу судија у овом предмету уопште гласа, а потом и сљедствено првом рјешењу и четири рјешења о изузећу четворо судија, универзитетских наставника.

Судија који је изнио приједлог о изузећу поменутих судија образложио је свој приједлог тиме што Правилник о стандардима и нормативима за финансирање јавних високошколских установа („Службени гласник Републике Српске“ бр. 85/21 и 9/22) правно уређује, између осталог, и правни положај четворо поменутих судија Уставног суда Републике Српске, иначе универзитетских наставника, зато што имају закључене уговоре о допунском раду са јавним високошколским установама у Републици Српској, троје са Универзитетом у Бања Луци и један са Универзитетом у Источном Сарајеву. Сама та чињеница, према његовом схватању, не само да озбиљно компромитује обориву законску, претпоставку о њиховој непристрасности у овом предмету, него је, такође сама по себи, и довољна да је обори и докаже њихова пристрасност, чиме се крши право странака на непристрасан суд. Исти судија је у расправи која је услиједила додао и то да се приликом одлучивања о његовом приједлогу за изузеће мора аналогично примјенити одредба о изузећу судије из члана 89. став 2. Закона о измјенама и допунама Закона о парничном поступку („Службени гласник Републике Српске“ 61/13), којом је прописано да „Судија може да буде изузет ако постоје околности које доводе у сумњу

његову непристрасност (изузеће), као што је блиски однос са неком од странака или постоје било који други разлози који могу довести у питање његову непристрасност“, на основу чега је извео закључак да због саме наведене околности да судије чије изузеће предлаже имају уговоре о допунском раду закључене са јавним високошколским установама могу да имају или имају мотив(е) у одлучивању који их чине пристрасним, претпостављам, иако није изричито исказано, *in favorem* тј. у корист подносиоца иницијативе за оцјену уставности и законитости члана 9. став 1. тачка 1) Правилника о стандардима и нормативима за финансирање јавних високошколских установа.

Како у току расправе нису изношени други разлози који доводе у разумну сумњу непристрасност четворо судија у питању, основано претпостављам да су преостале судије који су чинили већину приликом доношења одлуке о изузећу прихватили разлоге судије који је предложио за изузеће.

Гласао сам како против приједлога да се уопште гласа о изузећу судија, тако и против приједлога за изузеће троје судија Уставног суда Републике Српске, иначе универзитетских наставника, док, по природи ствари, нисам учествовао у гласању о приједлогу за моје изузеће.

Сматрам да рјешења о изузећу нису правилна и да није било образложених и оправданих разлога за изузеће четворо судија, универзитетских наставника, из расправљања и одлучивања у овом уставносудском предмету, из разлога који слиједе ниже.

Закон о Уставном суду Републике Српске и Пословник о раду Уставног суда Републике Српске не садрже изричите

одредбе о изузећу судија. *Prima facie* то би могло да се тумачи као да законодавац уопште није предвидио могућност изузећа судије Уставног суда из расправљања и одлучивања у било ком уставносудском спору који се води пред Уставним судом. Међутим не постоје довољно чврсти аргументи да се прихвати овакво тумачење чињенице да Закон о Уставном суду Републике Српске, сљедствено томе ни Пословник о раду Уставног суда Републике Српске, уопште не уређују, и да не допуштају изузеће судије Уставног суда из расправљања и одлучивања у поједином уставносудском спору, односно предмету. Поготово онда када се одговарајуће одредбе ова два акта доведу у систематску везу са њиховим другим одредбама, посебно у случају Закона о Уставном суду Републике Српске, али и другим правним изворима који чине правни поредак Републике Српске и Босне и Херцеговине. Употребом систематског тумачења, уз употребу других метода тумачења, долази се до основаног закључка да постоји несумњив правни основ за изузеће судије Уставног суда Републике Српске из расправљања и одлучивања у уставносудском спору.

Тако, на првом мјесту, Закон о Уставном суду Републике Српске садржи генералну одредбу о својеврсној наређеној аналогiji, познатој у теорији права и номотехници, у одредби из члана 23., којом је прописано да:

„Ако неко питање поступка пред судом није уређено овим законом, примијениће се одговарајућа правна начела и правна правила процесних закона.“

На овај начин Закон о Уставном суду Републике Српске заправо наређује да се на сва питања поступка која њиме

нису уређена, употребом, прво, законске аналогије, а затим, и употребом правне аналогије, када употреба законске аналогије није могућа, примјене правна правила тј. правне норме (одговарајућих) процесних закона.

У случају изузећа судија наређује се законска аналогија, с обзиром на то да се у процесним законима Републике Српске редовно уређује институт изузећа судије, судије поротника, записничара и неких других учесника у поступку (као, на примјер, вјештака, тумача *etc.*). Због тога непосредна примјена неког правних начела, која пружа могућност широког тумачења садржине неког од правних начела и начина на који се оно примјењује, у конкретном случају није могућа. Законска аналогија, наиме, овде искључује правну аналогију, као сувишну и, ипак, мање поуздану.

Са друге стране, истина је да се и у овом случају, као и у случају сваке друге правне одредбе и правне норме, увијек ради примјени, прецизније конкретизацији одређеног правног начела, с обзиром на то да је сваки законски институт, свака норма закона и свака правна одредба закона, по природи ствари, заснована на одређеном начелу и представља само један од могућих облика или видова његове конкретизације, који искључује друге могуће облике и видове конкретизације истог начела на случајеве на које се односи. У случају изузећа односно искључења судије несумњиво је да постоји начело о независном и непристрасном суду који рјешава спор између странака у поступку пред њим, који поступа као независни и непристрасни трећи у односу на странке и њихов спор о коме одлучује. Правне норме о изузећу судије само су облик конкретизације овог начела о

независном и непристрасном суду, које је садржано у члану 16. став 1. Устава Републике Српске, који гласи:

„Свако има право на једнаку правну заштиту својих права у поступку пред судом и другим државним органом.“

Једнакост положаја и једнака правна заштита у поступку пред судом, поред једнаких процесних средстава за остварење и одбрану својих права, неизоставно подразумемијева и независан и непристрасан суд.

Судска независност и везаност судова само за Устав и закон изричито је ујемчена чланом 121. Устава Републике Српске, којим је одређено да:

„Судску власт врше судови.“

Судови су самосталним и независни и суде на основу Устава и закона.

Судови штите људска права и слободе, утврђена права и интересе правних субјеката и законитост.“

Горња уставна одредба само је конкретизација уставног начела о подјели власти из члана 5. став 1. алинеја 7. Устава Републике Српске.

Цитиране и поменуте одредбе Устава Републике Српске конкретизоване су, ради обезбјеђења права свакога на независан и непристрасан суд, права на непристрасног трећег у спору између странака у судском поступку, у свим процесним законима Републике Српске, поред осталог, и институтом изузећа судије,.

С обзиром да је Уставни суд Републике Српске дио судске власти, наређена аналогија из члана 23. Закона о Уставном суду Републике Српске налаже, прије свега, аналогију у примјени правних правила закона који регулишу судски поступак тј. поступак рјешавања спорова пред судом. Наређена аналогија не би могла да се односи на примјену правних правила процесних закона који нормирају поступак уређивања (управно)правних односа пред извршно-управном влашћу. Због тога би наређена аналогија овде могла да се односи на Закон о парничном поступку, Закон о кривичном поступку или на Закон о управним споровима.

Међутим, с обзиром на обухват уређивања поступка пред судом у управном спору и на наређену аналогију, по природи ствари сходне, примјене Закона о парничном поступку, из члана 48. Закона о управном спору („Службени гласник Републике Српске“, 109/05, 63/11), нужно је одмах искључити примјену Закона о управном спору, пошто он не уређује цјеловито судски поступак управног спора, већ наређује (по природи ствари сходну) примјену Закона о парничном поступку на сва питања која нису уређена њиме. Тако Законом о управном спору, поред посталог, није изричито уређено питање изузећа судије у управном спору.

Преостаје, према томе, примјена правних правила Закона о парничном поступку и/или Закона о кривичном поступку, који на цјеловит начин уређују парнични односно кривични поступак. У конкретном случају ради се о примјени одредаби о изузећу судије из једног или другог закона. У сваком случају радило би се о сходној примјени одредби једног од ова два закона, с обзиром на разлике у надлежности редовних судова и Уставног суда Републике Српске: док

редовни судови расправљају и одлучују о различитим споровима између правних субјеката из конкретних правних односа, дотле Уставни суд Републике Српске расправља и одлучује о тзв. нормативноправним споровима, односно о споровима о усаглашаности тј. усклађености нижих општих правних аката са вишим општим правним актима (уз неке додатне надлежности које се по неким својим карактеристикама дјелимично приближавају класичним судским споровима).

Поређењем одредби о изузећу судије ова два најпотпунија процесна закона којим се уређују најважнији судски поступци долази се до закључка да су оне мањевише истовјетне и да је разлика само у називу и стилизацији језичког израза правила.

Разлози за обавезно изузеће судије у кривичном поступку и разлози за искључење судије у парничном поступку су, уз *mutatis mutandis* разлике основане на разликама у предмету спора тј. разлике између кривичноправне и грађанскоправне ствари, у основи истовјетни и односе се на везу судије са странком, њеним пуномоћником или законским заступником (однос крвног сродства у правој или побочној линији и однос тазбинског сродства) или на везу судије са предметом спора (саовлашћеник, саобавезник, регресни дужник) или са претходним поступком о истој ствари (одлучивао као судија, медијатор, саслушан као свједок или вјештак).

У конкретном случају рјешења о изузећу четворо судија Уставног суда, универзитетских професора, очигледно је да нису постојали наведени разлози за обавезно изузеће, односно за искључење судије.

Разлози за могуће или факултативно изузеће судије у кривичном и парничном поступку такође у основи мање-више истовјетни. Разлика је само у стилизацији и у употреби метода примеричног нормирања, као допунског метода, у случају парничног поступка.

Закон о кривичном поступку у члану 37. тачка ђ) одређује да до изузећа судије („Судија не може вршити судијску дужност“) долази:

„ђ) ако постоје околности које изазивају разумну сумњу у његову непристрасност“.

Закон о измјенама и допунама Закона о парничном поступку у члану 89. којим је замијењен члан 357. Закона о парничном поступку одређује да:

„Судија може да буде изузет ако постоје околности које доводе у сумњу његову непристрасност (изузеће), као што је блиски однос са неком од странака или постоје било који други разлози који могу довести у пуштање његову непристрасност“.

Иако Законом о парничном поступку није одређено да мора да се ради о разумној сумњи, по природи ствари се подразумева да сумња мора да буде разумна тј. да се разумним и разумским разлозима непристрасност судије доводи у озбиљну сумњу, такву и толику да се она њима потпуно компромитује и да се њима докаже да је судија пристрасан и да као такав није подобан да расправља и одлучује у судском спору, односно судском предмету.

У случају рјешења о изузећу у односу на које је сачињено ово издвојено супротстављено мишљење увјерен

сам да није било ни једног разумног разлога да се посумња у непристрасност било кога од четворо судија који су одлуком већине изузети од расправљања и одлучивања у овој ствари.

Прије свега, сама чињеница да четири судије имају закључен уговор о допунском раду сама по себи и за себе не може да доведе, нити је довела у најмању сумњу њихову непристрасност у овом предмету.

Судије уставних судова веома често одлучују о сагласности закона са уставом и подзаконских општих аката са уставом и законом и онда када ти прописи уређују њихов правни положај и њихов правни статус. То је готово редовна појава у поступцима пред уставним судовима са правним прописима из скоро свих правних области и грана, али до изузећа судија уставних судова у тим случајевима не долази, зато што се ради о професионалним судијама који имају вјештине и искуство да се непристрасно односе према странкама и предмету одлучивања у таквим случајевима.

Ако судије који су уједно и универзитетски наставници могу да одлучују о сагласности закона о високом образовању и закона о раду са уставом, а одлучивали су, онда они *a fortiori* не само могу, већ имају и право да расправљају и одлучују о питању сагласности подзаконских општих аката који се доноси на основу тих закона са тим законима. Правилник о стандардима и нормативима у високом образовању доноси се на основу чл 125. став 3. тачка 1. Закона о високом образовању Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, 67/20), којим је министар надлежан за управни ресор високог образовања (министар за научнотехнолошки развој, високо образовање и информационо друштво) овлашћен да донесе исти.

Супротно схватање довело би до парадоксалног закључка да су подзаконски правни акти друштвено и правно важнији од закона, односно да на неки чудан начин имају већу правниу снагу или барем већи друштвени и правни значај од закона, због чега судије који су уједно и универзитетски наставници морају да буду изузети из расправљања и одлучивања о њиховој уставности и законитости. Такав закључак садржајно је неодржив због хикјерахије правних аката успостављене Уставом Републике Српске.

Предмет овог уставносудског спора не тиче се првенствено правне ситуације односно права судија као универзитетских наставника у допунском раду на јавним високошколским установама, већ се превасходно тиче остваривања уставног начела о праву на једнакост грађана Републике у слободама, правима и дужностима пред законом и уживању исте правне заштите без обзира на друштвени или лични статус, из члана 10. Устава Републике Српске, и на право запослених да за једнак рад добијају једнаку плату, из члана 120. ст. 2. и 3. Закона о раду, а у вези са наведеном уставном одредбом.

Наиме, питање које је својом иницијативом покренуо њен подносилац односи се на оспорену одредбу из члана 9. став 1. тачка 1) подтачка 3) наведеног Правилника о нормативима и стандардима у високом образовању, којом је одређено да се приликом обрачуна плате и рада преко норме сараднику (асистенту, вишем асистенту) 1 час вјежби валоризује као 1 час вјежби, а да се 1 час вјежби који одржи наставник валоризује као 0,6 часова одржане наставе.

Оспорена одредба не може да доведе у питање непристрасност изузетих судија ни начелно, а ни конкретно, с обзиром на елементарну правну максиму и начело правде по којој је праведно са једнакима поступати једнако, а са неједнакима неједнако. У овом случају се не ради о једнаким правним статусима наставника и сарадника, због саме чињенице да се налазе у различитим академским звањима и да су њихови послови различити-сложенији је посао извођења наставе од посла извођења вјежби. Ако наставник изводи вјежбе, онда 1 час вјежби, као мање сложен облика рада у високом образовању, не може да буду валоризован као 1 час наставе, која је сложенији облик рада у високом образовању.

Из горњег се простим закључивањем долази до суда да оспореном одредбом Правилника о стандардима и нормативима у високом образовању није повријеђена уставна норма о једнакости пред законом, па тако ни законска норма о једнакој плати за исти рад. Заправо је потпуно супротно ономе што тврди подносилац: када бн се час вјежби које изводи наставник валоризовао као час наставе, тада би дошло до повреде начела једнакости пред законом и норме о једнакој плати за исти рад. Тада би час вјежби које изводи наставник био плаћен више од часа вјежби који изводи асистент.

Поред тога горњег, троје судије, универзитетских наставника, не изводе вјежбе у оквиру свог допунског рада.

Подносилац предлога за изузеће, уз то, погрешно закључује да се оспорена одредба односи само на наставнике у допунском раду. Она се односи како на наставнике у допунском радном односу тако и на наставнике у

радном односу на неодређено вријеме, наставнике у радном односу на одређено вријеме и наставнике анагазоване на основу уговора о дјелу.

Предлагач изузећа није идентификовао у ком смјеру би се пристрасност изузетих судија кретала: да ли *in favorem* подносиоца иницијативе (због тога што је евентуално и сам наставник -што се не види из иницијативе) или у корист самог академског особља у звању наставника коме изузете судије припадају или пак у корист доносиоца оспореног акта са чије се буџетске позиције финансира њихов допунски рад?

Према мом схватању сама чињеница да је правни статус судије апстрактно уређен оспореним актом не доводи сама по себи и за себе до пристрасности судије. Наведена околност, дакле, не може да доведе и није довела у разумну сумњу непристрасност изузетих судија, универзитетских наставника, у конкретном спору. Тим прије што се ради о правницима са највишим научним и академским звањима.

Природа нормативних спорова другачија је од природе кривичноправних и грађанскоправних спорова и факултативно изузеће судија мора да буде коришћено врло скрупулозно односно опрезно, уз уважавање заиста озбиљних и стварно присутних разлога за њега, за разлику од обавезног изузећа односно искључења судије које и у поступцима пред Уставним судом Републике Српске мора да буде досљедно примјењивано, као и у случају редовних судова.

Због изнесених разлога сматрам да рјешења о изузећу нису правилна и да им није било мјеста.

Тражим да ово издвојено мишљење буде објављено у збирци судских одлука уз одлуку у овој уставносудској ствари.

Судија

проф. др Радомир В. Лукић

Рјешење

Број: У-63/22 од 29.ноцембра 2023. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 105/23

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске, члана 40. став 5, члана 57. тачка а) и члана 61. став 1. тач. б) и г) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске” бр. 104/11 и 92/12), на сједници одржаној 29. новембра 2023. године, д о н и о је

Р Ј Е Ш Е Њ Е

Не прихвата се иницијатива за оцјењивање уставности члана 113. став 2. Закона о обавезном здравственом осигурању («Службени гласник Републике Српске» број 93/22).

Обустаља се поступак за оцјењивање уставности и законитости члана 36. став 1. Правилника о остваривању права на накнаду плате за вријеме привремене неспособности за рад («Службени гласник Републике Српске» бр. 14/22 и 99/22).

О б р а з л о ж е њ е

Николина Попадић из Градишке дала је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности члана 113. став 2. Закона о обавезном здравственом осигурању («Службени гласник Републике Српске» број 93/22) и уставности и законитости члана 36. став 1. Правилника о остваривању права на

накнаду плате за вријеме привремене неспособности за рад («Службени гласник Републике Српске» бр. 14/22 и 99/22), који је донио Управни одбор Фонда здравственог осигурања Републике Српске. У иницијативи се наводи да је оспорена законска одредба супротна начелу забране повратног дејства закона, других прописа и општих аката из члана 110. Устава, те да законодавац није утврдио постојање општег интереса за ретроактивну примјену предметног закона. Давалац иницијативе, наиме, сматра да је овом одредбом прописано ретроактивно дејство предметног закона на све поступке рефундације који се односе на привремену спријеченост радника за рад која је трајала прије његовог ступања на снагу. Тиме је, како се даље наводи, законодавац онемогућио остваривање права на рефундацију трошкова здравствене заштите из средстава обавезног здравственог осигурања, односно права на рефундацију накнаде нето плате за вријеме привремене спријечености за рад у одређеним случајевима. У погледу оспореног правилника давалац иницијативе сматра да одредба члана 36. став 1. овог акта није у сагласности са чланом 85. став 2. Закона о обавезном здравственом осигурању («Службени гласник Републике Српске» број 93/22), јер према овој законској одредби захтјев за поврат накнаде плате исплаћене раднику из става 1. овог члана може се поднијети у року од 90 дана од истека посљедњег дана календарског мјесеца у којем је радник био спријечен за рад.

У одговору на иницијативу који је у погледу оспореног закона доставила Народна скупштина Републике Српске наводи се да давалац иницијативе ограничено и погрешно тумачи оспорену законску одредбу, те стога сматра да је њоме прописано повратно дејство овог закона на све случајеве у

којима је поднесен захтјев за рефундацију који се односе на привремену спријеченост за рад која је трајала прије његовог ступања на снагу. Надаље, указује на то да се оспорена одредба члана 113. став 2. предметног закона не односи на поступке у којима послодавци од Фонда здравственог осигурања Републике Српске потражују поврат накнаде плате коју су исплатили запосленом чија је привремена спријеченост за рад трајала дуже од 30 дана непрекидно, како то произвољно тумачи давалац иницијативе. Наиме, како се истиче у одговору, у иницијативи се погрешно доводе у везу оспорена одредба члана 113. став 2. са чланом 114а. предметног закона, који се односе на потпуно различите правне ситуације и нису уставноправно релевантне у контексту начела забране повратног дејства закона.

Фонд здравственог осигурања Републике Српске доставио је одговор на иницијативу у односу на Правилник о остваривању права на накнаду плате за вријеме привремене неспособности за рад («Службени гласник Републике Српске» бр. 14/22 и 99/22). У одговору се наводи да је иницијатива неоснована, те да садржи погрешно тумачење релевантних одредаба Закона о обавезном здравственом осигурању. Доносилац оспореног правилника износи став да давалац иницијативе, у суштини, оспорава скраћење рока у којем послодавац може из средстава обавезног здравственог осигурања да потражује поврат нето плате коју је исплатио запосленом који је био привремено спријечен за рад, са три године од дана настанка основа за потраживање, према раније важећем Закону о здравственом осигурању, на 90 дана од дана истека посљедњег дана календарског мјесеца у којем је радник био спријечен за рад, према новом Закону о обавезном здравственом осигурању. Истиче да је начин

на који ће се поступати са захтјевима за поврат исплаћене нето плате који нису били поднесени до момента ступања на снагу важећег Закона о обавезном здравственом осигурању регулисан чланом 114а. Закона о измјенама и допунама Закона о обавезном здравственом осигурању („Службени гласник Републике Српске“ број 132/22), чиме је ријешен суштински основ предметне иницијативе у односу на оспорени правилник.

Чланом 113. став 2. Закона о обавезном здравственом осигурању («Службени гласник Републике Српске» број 93/22) прописано је да ће се поступци рефундације трошкова здравствене заштите из средстава обавезног здравственог осигурања покренути до дана ступања на снагу овог закона окончати у складу са прописима који су били на снази у вријеме покретања поступка.

Правилник о остваривању права на накнаду плате за вријеме привремене неспособности за рад («Службени гласник Републике Српске» бр. 14/22 и 99/22) донио је Управни одбор Фонда здравственог осигурања Републике Српске на основу члана 30. став 2. и члана 34. став 1. Закона о здравственом осигурању („Службени гласник Републике Српске» бр. 18/99, 51/01, 70/01, 51/03, 57/03, 17/08, 1/09, 106/09, 94/19 и 44/20) и члана 17. Статута Фонда здравственог осигурања Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 94/18, 3/20 и 82/21). Оспореним чланом 36. став 1. овог правилника прописано је да послодавац врши обрачун и исплату накнаде нето плате запосленима која се обезбјеђује из средстава обавезног здравственог осигурања у складу са Законом и овим правилником.

У поступку оцјењивања уставности оспореног члана 113. став 2. Закона о обавезном здравственом осигурању Суд је имао у виду да је тачкама 8, 12. и 18. Амандмана XXXII на Устав Републике Српске, којим је замијењен члан 68. Устава, утврђено да Република уређује и обезбјеђује, поред осталог, основне циљеве и правце социјалног развоја, социјално осигурање и све облике социјалне заштите, здравство, као и друге односе од интереса за Републику, у складу са Уставом. Поред тога, према члану 108. став 1. Устава, закони, статuti, други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом.

Чланом 110. ст. 1. и 2. Устава, у односу на који давалац иницијативе тражи оцјену уставности оспорене законске норме, утврђено је да закони, други прописи и општи акти не могу имати повратно дејство, те да се само законом може одредити да поједине његове одредбе, ако то захтијева општи интерес утврђен у поступку доношења закона, имају повратно дејство.

Сагласно наведеним уставним овлашћењима из тач. 8, 12. и 18. Амандмана XXXII на Устав, којим је замијењен члан 68. Устава, Законом о обавезном здравственом осигурању уређен је систем обавезног здравственог осигурања, као и друга питања од значаја за обавезно здравствено осигурање у Републици Српској. Тако је овим законом, поред осталог, прописано: да је обавезно здравствено осигурање дјелатност од општег интереса за Републику Српске (члан 2. став 1); да су права из обавезног здравственог осигурања за случај болести и повреде ван рада и за случај повреде на раду и професионалне болести, у складу са овим законом, право на здравствену заштиту и право на накнаде за вријеме

привремене спријечености за рад (члан 3. став 1); да се права из обавезног здравственог осигурања остварују и користе у садржају, обиму и на начин уређен овим законом (члан 3. став 2). Чланом 113. ст. 1. и 2, који је у оквиру прелазних и завршних одредаба овог закона, прописано је: да ће се остваривање права на здравствену заштиту започето до дана ступања на снагу овог закона окончати у складу са прописима који су били на снази у вријеме покретања поступка (став 1), те да ће се поступци рефундације трошкова здравствене заштите из средстава обавезног здравственог осигурања покренути до дана ступања на снагу овог закона окончати у складу са прописима који су били на снази у вријеме покретања поступка (став 2).

Полазећи од изложеног, Суд је оцијенио да оспореним прописивањем из члана 113. став 2. предметног закона нису нарушене гаранције из члана 110. Устава, како то погрешно сматра давалац иницијативе. Приликом ове оцјене, Суд је, прије свега, имао у виду садржај оспорене законске одредбе, из којег јасно произлази да иста не прописује повратно дејство предметног закона у поступцима рефундације трошкова здравствене заштите из средстава обавезног здравственог осигурања, односно да нема елемената ретроактивности. Наиме, према оспореној норми овај закон се не примјењује на поступке рефундације трошкова здравствене заштите који су покренути прије његовог ступања на снагу, већ напротив, њоме се наглашава да ће се већ покренути поступци окончати по прописима који су били на снази у вријеме покретања тих поступака. Дакле, евидентно је да оспорена законска одредба не обухвата, односно не задире у правне односе окончане прије ступања на снагу овог закона, нити мијења затечене правне ситуације или свршене факте,

због чега, по оцјени Суда, не доводи у питање гаранције из члана 110. ст. 1. и 2. Устава. Наводи даваоца иницијативе о повреди ових уставних норми су, очигледно, посљедица произвољног тумачења оспорене законске одредбе, што је, посљедично, довело до погрешног закључка о повратном дејству овог закона.

У односу на оспорени члан 36. став 1. Правилника о остваривању права на накнаду плате за вријеме привремене неспособности за рад («Службени гласник Републике Српске» бр. 14/22 и 99/22) Суд је одлучио да обустави поступак. Наиме, у току трајања овог поступка Управни одбор Фонда здравственог осигурања Републике Српске је донио Правилник о поступку утврђивања привремене спријечености за рад («Службени гласник Републике Српске» број 43/23). Чланом 19. овог правилника прописано је да његовим ступањем на снагу престаје да важи Правилник о остваривању права на накнаду плате за вријеме привремене неспособности за рад («Службени гласник Републике Српске» бр. 14/22 и 99/22).

С обзиром на то да је у току трајања поступка пред овим судом оспорени правилник престао да важи, Суд је, на основу члана 57. тачка а) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12) обуставио поступак за оцјењивање уставности и законитости оспорене норме овог правилника, цијенећи истовремено да није потребно донијети одлуку због тога што нису отклоњене посљедице неуставности, односно незаконитости.

Како је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан

основ за одлучивање, Суд је, на основу члана 40. став 5. Закона о Уставном суду Републике Српске, у овом предмету одлучио без доношења рјешења о покретању поступка.

На основу изложеног одлучено је као у изреци овог рјешења.

Ово рјешење Уставни суд је донио у саставу: предсједник Суда мр Џерард Селман и судије: Војин Бојанић, Светлана Брковић, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Радомир В. Лукић, проф. др Иванка Марковић, проф. др Дарко Радић и академик проф. др Снежана Савић.

Број: У-63/22
29. новембар 2023. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

Будући да оспорена законска одредба не обухвата, односно не задире у правне односе окончане прије ступања на снагу овог закона, нити мијења затечене правне ситуације или свршене факте, не доводи се у питање уставна гаранција о забрани ретроактивне примјене аката.

Рјешење

Број: У-64/22 од 29.новембра 2023. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 105/23

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске, члана 40. став 5. и члана 61. став 1. тачка г) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12), на сједници одржаној дана 29. новембра 2023. године, д о н и о је

Р Ј Е Ш Е Њ Е

Не прихвата се иницијатива за оцјењивање уставности члана 43. став 2. Закона о здравственој заштити („Службени гласник Републике Српске“ број 57/22) и члана 32. став 1, 5. и 7. Закона о заштити становништва од заразних болести („Службени гласник Републике Српске“ бр. 90/17, 42/20, 98/20 и 63/22).

О б р а з л о ж е њ е

Јовица Радаковић из Приједора дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности члана 43. став 2. Закона о здравственој заштити („Службени гласник Републике Српске“ број 57/22) и члана 32. став 1, 5. и 7. Закона о заштити становништва од заразних болести („Службени гласник Републике Српске“ бр. 90/17, 42/20, 98/20 и 63/22). У иницијативи се наводи да је члан 43. став 2. Закона о здравственој заштити у супротности са члановима 13. и 37. Устава Републике Српске, чланом II/3. д) Устава Босне

и Херцеговине, чланом 8. Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода, као и са члановима 39. став 1. и чл. 43. став 1. Закона о здравственој заштити, док се одредба члана 32. став 1, 5. и 7. Закона о заштити становништва од заразних болести оспорава у односу на члан 10. и 38. Устава Републике Српске, члан II/3. I) Устава Босне и Херцеговине, члан 14. Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода, члан 69. став 1. тачка 4. Закона о основном образовању и васпитању („Службени гласник Републике Српске“ број 81/22) и члан 37. став 1. Закона о предшколском васпитању и образовању (“Службени гласник Републике Српске“ бр. 79/15, 63/20 и 64/22). У вези са наведеним давалац иницијативе истиче да је законодавац у члану 32. став 1. и 5. Закона о заштити становништва од заразних болести и члану 43. став 2. Закона о здравственој заштити паушално и без јасно постављених граница ограничио право појединца да слободно одлучује о свом здрављу и право на неповредивост тјелесног интегритета, на начин да је прописао да лице може одбити превентивну здравствену услугу - имунизацију само у случајевима утврђеним Законом о заштити становништва од заразних болести, тј. само у случају постојања медицинске контраиндикације, коју утврђује доктор одређене специјалности или комисија за праћење нежељених догађаја имунизације и профилаксе. На наведени начин законодавац је, по мишљењу даваоца иницијативе, дефинисао одредбе императивног карактера, а да при томе није испоштовао принципе адекватности и пропорционалности, јер се из оспорених одредаба не може закључити на који начин би евентуалним одбијањем имунизације против таксативно одређених болести дошло до директног или индиректног

угрожавања живота и здравља других лица. Давалац иницијативе сматра да би наметање ове мјере било законито у смислу ограничења слободе одлучивања о свом здрављу из члана 39. став 1. Закона о здравственој заштити само у случају када би се у сваком конкретном случају доказало да се одбијањем имунизације директно ограничава живот и здравље другог лица, као и да се заштита тог ограничавања, ако оно постоји, не може постићи неком блажом мјером, већ искључиво превентивном мјером имунизације.

Даље се наводи да је чланом 32. став 7. Закона о заштити становништва од заразних болести повријеђено Уставом загарантовано право на образовање из члана 38. Устава, те да се прописивањем у наведеној законској одредби, супротно члану 10. Устава, врши дискриминација лица с обзиром на вакцинални статус. Давалац иницијативе наводи да статус вакцинисаног или невакцинисаног дјетета не може бити лимитирајући за остваривање права на образовање, те истиче да је оспорени члан 32. став 7. поменутог закона у супротности са чланом 69. став 1. тачка 4. Закона о основном васпитању и образовању и чланом 37. став 1. Закона о предшколском васпитању, који не прописују да је упис дјете у установе образовања условљен вакциналним статусом. Такође се наводи да и ова оспорена одредба не испуњава услове адекватности и пропорционалности, јер из исте није могуће предвидјети на који начин се њоме штити јавни интерес заштите здравља, а при томе се ограничава право на образовање и право на неповредивост тјелесног интегритета и здравља појединца којим он слободно располаже.

У одговору на иницијативу који је Суду доставила Народна скупштина Републике Српске оспоравају се

наводи иницијативе као неосновани, те истиче да давалац иницијативе ставља акценат на недостатке оспорених законских рјешења, поредећи оспорене одредбе са одредбама других закона, што свакако није предмет оцјене уставности, пред Уставним судом Републике Српске. Везано за наводе иницијативе о несагласности оспорених законских одредаба и са чланом 14. Европске конвенције за заштиту људских права и чланом 2. Протокола 1 уз ту конвенцију, у одговору се наводи да давалац иницијативе не наводи конкретно везу између члана 14. Европске конвенције у односу на оспоравање одредбе закона, јер се оспореним законским одредбама ниједном лицу не забрањује уживање било којег права или слободе који су предвиђени Конвенцијом. Такође се наводи да предметни закони обезбјеђују легислативни оквир за остваривање основних слобода, права и дужности грађана Републике Српске, те да не може бити говора о њиховој несагласности са Уставом Републике Српске. Истиче се да је неспорно овлашћење законодавца да законом пропише мјере здравствене заштите, за које је према правилима струке утврђено да пружају најбоље резултате у спречавању ширења заразних болести. Како је имунизација превентивна мјера здравствене заштите која представља област дјеловања јавног здравства и предузима се ради заштите становништва у цјелини од одређених заразних болести, у одговору се истиче да се законодавац кретао у оквиру свог уставног овлашћења прописујући имунизацију против таксативно наведених заразних болести. Такође се наводи да се све мјере и активности које се спроводе доносе уз консултовање надлежних институција, стручњака из области јавног здравства и Јавне здравствене установе Институт за јавно здравство Републике Српске, а у интересу

заштите здравља становништва Републике Српске, с којим циљем су предметни закони и донесени.

Оспореним чланом 43. став 2. Закона о здравственој заштити („Службени гласник Републике Српске“ број 57/22) је прописано да изузетно од става 1. овог члана пацијент или његов законски заступник може одбити обавезну имунизацију само у случајевима уређеним прописима о заштити становништва од заразних болести.

Оспореним чланом 32. став 1, 5. и 7. Закона о заштити становништва од заразних болести („Службени гласник Републике Српске“ бр. 90/17, 42/20, 98/20 и 63/22) је прописано: да је обавезна имунизација лица одређене доби, као и других лица, коју не може одбити лице које треба да се имунизује или родитељ, односно старатељ, осим у случају постојања медицинске контраиндикације, коју утврђује доктор медицине одговарајуће специјалности или Комисија за праћење нежељених догађаја имунизације и хемиопрофилактике (став 1); да је вакцинација обавезна против сљедећих болести: 1) против хепатитиса Б, туберкулозе, дифтерије, тетануса, пертусиса, полиомијелитиса, хемофилус инфлуенце тип б, морбила, рубеоле и паротитиса, за дјecu и омладину одређеног узраста, као систематска имунизација, 2) против хепатитиса Б за здравствене раднике, те за здравствене сараднике, ученике и студенте здравствене струке и друга лица из здравствене установе која долазе у контакт са инфективним материјалом, те друга лица изложена повећаном ризику оболијевања од ове болести, 3) против бјеснила, тетануса, пнеумокока и менингокока за лица изложена повећаним ризицима од оболијевања од тих болести (став 5); да је за боравак дјецe у предшколским

и школским установама, као и у установама за смјештај дјеце без родитељског старања, неопходно да су испуњени услови из става 5. тачка 1) овог члана, осим у случају постојања медицинске контраиндикације, коју утврђује Комисија за праћење нежељених догађаја имунизације и хемиопрофилаксе (став 7).

У поступку оцјењивања оспорених законских одредаба Суд је имао у виду да је Уставом Републике Српске утврђено: да су људско достојанство, тјелесни и духовни интегритет, човјекова приватност, лични и породични живот човјека, неповредиви (члан 13); да свако има право на заштиту здравља, да је зајамчено право на здравствену заштиту, у складу са законом (члан 37 став 1. и 2); да свако има право на школовање под једнаким условима (члан 38. став 1); да се слободе и права остварују, а дужности испуњавају непосредно на основу Устава, осим кад је Уставом предвиђено да се услови за остваривање појединих од њих утврђују законом (члан 49. став 1); да Република уређује и обезбјеђује, поред осталог, здравство и друге односе од интереса за Републику, у складу са Уставом (тачка 12. и 18. Амандмана XXXII на Устав којим је замијењен члан 68); да Народна скупштина доноси законе, друге прописе и опште акте (члан 70. став 1. тачка 2); да закони, статуту, други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом (члан 108. став 1).

Суд је имао у виду да је Законом о здравственој заштити („Службени гласник Републике Српске“ број 57/22) прописано да је здравствена заштита организована и свеобухватна дјелатност друштва чији је циљ достизање највишег могућег нивоа очувања и унапређења здравља

грађана (члан 2. став 1); да здравствена заштита обухвата скуп друштвених, индивидуалних и групних мјера, услуга и активности за очување и унапређење здравља грађана, спречавање и сузбијање болести и повреда, рано откривање поремећаја здравља, правовремену дијагностику, благовремено и ефикасно лијечење, здравствену и палијативну његу и рехабилитацију обољелих и повријеђених грађана (члан 2. став 2): да друштвена брига за здравље грађана обухвата мјере здравствене и социјалне политике и програма економских реформи којима се стварају услови за обезбјеђивање и остваривање здравствене заштите, услови за очување и унапређење здравља грађана, као и мјере и активности којима се усклађује функционисање и развој здравствене заштите, те да се друштвена брига за здравље грађана остварује на нивоу Републике, јединице локалне самоуправе, послодавца и појединца (члан 25. став 1. и 2); да је појединац дужан да чува и унапређује сопствено здравље, здравље других лица, као и животну и радну средину (члан 32. став 2); да грађанин има право да здравствену заштиту остварује уз поштовање највишег стандарда људских права и има право на физички и психички интегритет и на безбједност своје личности, као и на уважавање његових моралних, културних и религијских убјеђења (члан 33. став 1); да пацијент има право да слободно одлучује о свом животу и здрављу, осим у случајевима када то директно угрожава живот и здравље других лица (члан 39. став 1); да пацијент има право да одбије предложено здравствену услугу, чак и у случају када се њоме спасава или одржава његов живот (члан 43. став 1); да здравствена дјелатност на примарном нивоу здравствене заштите обухвата, поред осталог, планирање, организовање и спровођење имунизације и

хигијенско-епидемиолошких послова и других мјера за заштиту становништва од заразних болести (члан 57. став 2. тачка 22).

Такође, Законом о заштити становништва од заразних болести („Службени гласник Републике Српске“ бр. 90/17, 42/20, 98/20 и 63/20) уређен је систем заштите становништва од заразних болести, мјере које се обавезно спроводе ради спречавања и сузбијања, елиминације и ерадикације заразних болести, права и обавезе републичких органа, органа јединице локалне самоуправе, здравствених установа, других правних лица, предузетника и физичких лица у поступку спровођења мјера за спречавање и сузбијање заразних болести, као и друга питања од значаја за заштиту становништва од заразних болести (члан 1). Овим законом је прописано: да је заштита становништва од заразних болести од општег интереса за Републику Српску, као и да је заштита становништва од заразних болести организована и свеобухватна активност друштва са циљем спречавања и сузбијања, одстрањивања и искорјењивања заразних болести (члан 2); да је имунизација превентивна мјера заштите лица од заразне болести, која се спроводи давањем вакцина и/или имуноглобулина хуманог поријекла, имунобиолошких препарата који садрже специфична антителија и моноклонских антителија (члан 4. став 1. тачка 24); да се заштита становништва од заразних болести врши спровођењем општих, посебних, ванредних и осталих мјера за спречавање и сузбијање заразних болести, у складу са законом (члан 7. став 3); да здравствене установе и друга правна и физичка лица спроводе посебне мјере за спречавање и сузбијање заразних болести, које обухватају, поред осталог, имунизацију и хемиопрофилактику против заразних болести

одређених овим законом и другим прописима (члан 18. тачка 8); да се спровођење мјера ради спречавања и сузбијања, као и елиминације и ерадикације заразних болести одређује посебним програмима, плановима и стручно-методолошким упутствима, у складу са законом (члан 19. став 3).

У поступку оцјењивања оспорених законских одредаба, а у смислу навода и разлога оспоравања даваоца иницијативе, Суд је оцијенио да се законодавац нормирајући као у оспореним законским одредбама, кретао у границама уставних овлашћења из члана 37. и тачке 12. Амандмана XXXII на Устав којим је замијењен члан 68 Устава. Наиме, законодавац је Законом о заштити становништва од заразних болести у члану 7. прописао спровођење мјера за заштиту становништва од заразних болести, а у оквиру посебних мјера за спречавање и сузбијање заразних болести и обавезну имунизацију лица одређених доби, против заразних болести одређених чланом 32. став 5. овог закона. Имајући у виду да су имунизација и хемиопрофилакса против заразних болести одређених овим законом и другим прописима превентивна мјера заштите лица од заразних болести, чије се спровођење одређује посебним програмима, плановима и стручно-методолошким упутствима, у складу са законом, Суд је оцијенио да је наведена мјера усмјерена на спречавање, сузбијање и елиминацију одређених заразних болести из цијеле популације, што уједно представља и једну од мјера здравствене заштите из члана 2. Закона о здравственој заштити, чији је циљ достизање највишег могућег нивоа очувања и унапређења здравља грађана. Имајући у виду да Устав јамчи право грађана на заштиту физичког и психичког интегритета (члан 13), те право на заштиту здравља и здравствену заштиту у складу са законом

(члан 37), Суд је оцијенио да је неспорно овлашћење, али и обавеза законодавца да законом пропише мјере здравствене заштите, за које је према правилима струке утврђено да постижу најповољније резултате у спречавању ширења заразних болести. Како је имунизација превентивна мјера здравствене заштите која представља област дјеловања јавног здравства и предузима се ради заштите становништва у цјелини од одређених заразних болести, законодавац се, по оцјени Суда прописујући као у оспореном члану 32. став 1. и 5. Закона о заштити становништва од заразних болести и члану 42. Закона о здравственој заштити, кретао у оквиру свог уставног овлашћења, а начин на који је уредио ово питање представља ствар законодавне политике и слободне процјене законодавца у остваривању циљева здравствене заштите и заштите становништва од заразних болести, о чему Суд сагласно члану 115. Устава није надлежан да оцјењује.

При томе, Законом о здравственој заштити у члану 32. став 2. прописано је право, али и обавеза сваког појединца да чува и унапређује сопствено здравље и здравље других лица. По оцјени Суда уставно право појединца на заштиту здравља подразумијева обавезу државе на предузимање одговарајућих мјера заштите, укључујући и превентивне мјере заштите усмјерене на цјелокупно становништво, што је са друге стране у директној вези са обавезом сваког појединца да се подвргне одређеној мјери, која за сврху има остваривање права других лица на заштиту здравља. По схватању Суда то конкретно значи да се индивидуално право не може остварити на начин којим ће се угрозити то исто право других лица, због чега је, по оцјени Суда, мијешање законодавца у остваривање права на физички и психички

интегритет оправдано и сразмјерно легитимном циљу који се жели постићи, а то је највиши могући ниво очувања и унапређења здравља и грађана и превенција болести. Имајући у виду наведено, Суд је оцијенио да прописивање у оспореним законским одредбама није у супротности са уставним гаранцијама из члана 13. и 37. Устава Републике Српске, као ни са чланом 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, који штити право на поштовање приватног и породичног живота и прописује да се јавне власти не смију мијешати у остваривање овог права, осим ако то није у складу са законом и неопходно у демократском друштву, ради заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других.

Такође, Суд је оцијенио да оспорени члан 32. став 7. Закона о заштити становништва од заразних болести не забрањује упис дјече у предшколске и школске установе, већ за боравак дјече у предшколским и школским установама, односно установама за смјештај дјече без родитељског старања, прописује неопходност имунизације против законом одређених заразних болести, осим у случају постојања медицинске контраиндикације, коју утврђује надлежни орган. Имајући у виду наведено, Суд је оцијенио да се наводи даваоца иницијативе о повреди права на образовање из члана 38. Устава не могу довести у уставноправну везу са садржином оспорене законске одредбе. Исто тако, Суд је оцијенио да се прописивање као у овој оспореној законској одредби не може довести у везу са дискриминацијом у погледу права на образовање. Ово из разлога што обавезној имунизацији подлијежу сва дјеца одређеног узраста, осим оне дјече код које постоје медицинске контраиндикације, те се ова оспорена одредба

једнако односи на све оне који су њоме обухваћени, што значи да се онај ко одбије имунизацију не може сматрати дискриминисаним у односу на онога ко се подвргао тој обавези, јер они нису у истој или сличној ситуацији. Стога је Суд оцијенио да су неосновани наводи даваоца иницијативе о дискриминацији дјете по основу вакциналног статуса и да прописивањем као у оспореној законској одредби није повријеђено уставно начело једнакости из члана 10. Устава Републике Српске.

Суд није посебно разматрао паушалне наводе даваоца иницијативе о повреди члана 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, с обзиром на то да по садржају и обиму заштите суштински пружају исту заштиту.

Имајући у виду надлежност Суда утврђену чланом 115. Устава Републике Српске, Суд је утврдио да није у надлежности овог суда да оцјењује усклађеност закона које је донијела Народна скупштина Републике Српске са Уставом Босне и Херцеговине. Исто тако није у надлежности Уставног суда утврђеној чланом 115. Устава да оцјењује међусобну усаглашеност законских одредаба, у конкретном случају, оспорених законских одредаба у односу на члан 39. став 1. и члан 43. став 1. Закона о здравственој заштити и у односу на члан 69. став 1. тачка 4. Закона о основном образовању и васпитању („Службени гласник Републике Српске“ број 81/22) и члан 37. став 1. Закона о предшколском васпитању и образовању („Службени гласник Републике Српске“ бр. 79/15, 63/20 и 64/22).

Како је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан

основ за одлучивање, Суд је на основу члана 40. став 5. Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12) одлучио без доношења рјешења о покретању поступка.

У складу са Рјешењем Суда број: СУ-540/22 од 21. децембра 2022. године, судија проф. др Иванка Марковић је изузета од вијећања и гласања у овом предмету.

На основу изложеног Суд је одлучио као у изреци овог рјешења.

Ово рјешење Уставни суд је донио у саставу: предсједник Суда мр Џерард Селман и судије: Војин Бојанић, Светлана Брковић, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Радомир В. Лукић, проф. др Дарко Радић и академик проф. др Снежана Савић.

Број: У-64/22
29. новембар 2023. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

Индивидуално право се не може остварити на начин којим ће се угрозити то исто право других лица, због чега је мијешање законодавца у остваривање права на физички и психички интегритет оправдано и сразмјерно легитимном циљу који се жели постићи, а то је највиши могући ниво очувања и унапређења здравља грађана и превенција болести.

Рјешење

Број: У-77/23 од 29. новембра 2023. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 105/23

Уставни Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске и члана 61. став 1. тачка г) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12), на сједници одржаној 29. новембра 2023. године, д о н и о ј е

Р Ј Е Ш Е Њ Е

Не прихвата се иницијатива за оцјењивање уставности Закона о измјени Закона о објављивању закона и других прописа Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 60/23) и Закона о непримјењивању одлука Уставног суда Босне и Херцеговине („Службени гласник Републике Српске“ број 60/23).

О б р а з л о ж е њ е

Жељко Тајић из Модриче дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности Закона о измјени Закона о објављивању закона и других прописа Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 60/23) и Закона о непримјењивању одлука Уставног суда Босне и Херцеговине („Службени гласник Републике Српске“ број 60/23). У иницијативи се наводи да је предсједник Републике Српске донио дана 7. јула 2023. године Указ о проглашењу Закона о измјени Закона о објављивању закона и других прописа Републике Српске и Указ о проглашењу

Закона о непримјењивању одлука Уставног суда Босне и Херцеговине. Ти Укази су заједно са наведеним законима објављени у „Службеном гласнику Републике Српске“ број 60/23. Даље наводи да је Народна скупштина Републике Српске наведене законе усвојила на седмој и осмој посебној сједници које су одржане 21. и 27. јуна 2023. године и да је поступак у Вијећу народа Републике Српске завршен 4. јула доношењем Одлуке Клуба делегата бошњачког народа број 03/8.02-3-21-2/23, којом је поништена Одлука Клуба делегата бошњачког народа број 03/8.02-3-21/23 од 26.6.2023. године, односно актом Вијећа народа Републике Српске број 03/2.01-020-308/23 од 6.7.2023. године. По мишљењу даваоца иницијативе, наведени Укази, а и сами закони су неуставни јер је у току законодавног поступка високи представник за Босну и Херцеговину, дана 1. јула 2023. године, донио Одлуке којима се спречава ступање на снагу наведених закона. Наводи да је законодавни поступак усвајања, проглашења и објављивања по којима су оспорени закони усвојени у супротности са чланом 5. алинеја 4, чланом 70, 80 и 108. став 1. Устава Републике Српске, чланом И/2 Устава Босне и Херцеговине и Анексом Х Дејтонског мировног споразума.

У одговору који је доставила Народна скупштина Републике Српске у цијелости се оспорава предметна иницијатива и детаљно се образлаже поступак доношења оспорених закона и положај високог представника за Босну и Херцеговину. Наводе да подносилац иницијативе погрешно и произвољно тумачи одредбе чл. 5, 70, 80. и 108. Устава Републике Српске, наводећи да конкретне одредбе Устава управо прописују процедуру доношења закона, као и надлежности Народне скупштине Републике

Српске, председника Републике и Уставног суда Републике Српске, те да исте представљају уставни основ за доношење оспораваних закона. Даље наводе да је чланом 1. Устава прописано да Република Српска самостално обавља своје уставотворне, законодавне, извршне и судске функције; да члан 5. алинеја 4. Устава регулише уставно уређење Републике Српске које се темељи на владавини права; да члан 69. Устава прописује и то да уставотворну и законодавну власт остварује Народна скупштина те да ће законодавну власт у Републици Српској вршити Народна скупштина и Вијеће народа; да су у члану 70. прописане надлежности Народне скупштине, а између осталих и доношење закона; да у складу са чланом 80. Устава председник Републике указом проглашава закон у року од седам дана од дана његовог усвајања у Народној скупштини; да члан 108. став 1. Устава прописује да закони, статuti, други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом; да члан 109. Устава прописује да закони, други прописи и општи акти ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања осим ако из нарочито оправданих разлога није предвиђено да раније ступе на снагу. У одговору се наводи да је Народна скупштина Републике Српске управо у складу са наведеним уставним одредбама донијела Закон о измјени Закона о објављивању закона и других прописа Републике Српске. Предметни закон Народна скупштина Републике Српске разматрала је и усвојила 21. јуна 2023. године, на седмој посебној сједници. Дана 4. јула 2023. године Клуб Бошњака у Вијећу народа Републике Српске донио је Одлуку о повлачењу Одлуке о повреди виталног националног интереса бошњачког народа, те је на тај начин окончана процедура у Вијећу народа Републике Српске.

Користећи се уставним овлашћењима датим у члану 80. став 1. тачка 4. Устава, председник Републике прогласио је овај закон Указом, број 01-020-3382/23 од 7. јула 2023. године, те је исти објављен у „Службеном гласнику Републике Српске“, број 60/23. Имајући у виду наведено, јасно је, да је Закон о измјени Закона о објављивању закона и других прописа Републике Српске донесен по поступку и на начин утврђен у складу са уставним и законским процедурама и овлашћењима. Такође, у складу са наведеним уставним одредбама, Народна скупштина Републике Српске је на осмој посебној сједници, 27. јуна 2023. године, усвојила и Закон о непримјењивању одлука Уставног суда Босне и Херцеговине. Клуб делегата бошњачког народа у Вијећу народа Републике Српске донио је Одлуку, број 03/8.02-3-22/23 од 4. јула 2023. године, о одбијању да се разматрају материјали које је Народна скупштина Републике Српске усвојила на осмој посебној сједници. Вијеће народа Републике Српске је актом број 03/2.01-020-308/23 од 6. јула 2023. године обавијестило Народну скупштину да предметни закон не спада у питања повреде виталног националног интереса бошњачког народа, чиме су се испунили формалноправни услови за доношење указа за проглашење закона, којег је, затим, на основу овлашћења датих Уставом Републике Српске донио председник Републике. Закон је ступио на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Српске“, број 60/23, а на основу Одлуке Народне скупштине Републике Српске о пријевременом ступању на снагу Закона о непримјењивању одлука Уставног суда Босне и Херцеговине, број 02/1-021-725/23 од 27. јуна 2023. године. Полазећи од наведеног, у одговору се сматра да су оспоравани закони донесени у складу са Уставом Републике

Српске, те истичу да у поступку доношења закона Устав не познаје овлашћења високог представника за доношење одлука којим спријечава ступање на снагу закона, донесених по Уставом прописаној процедури и од стране надлежних органа Републике Српске. Поред изнесених чињеница, као и таксативно наведене законодавне процедуре доношења предметних закона, а с обзиром на то да се једини разлог за наводну неуставност предметних закона проналази у одлукама високог представника за Босну и Херцеговину, у одговору на иницијативу доносилац оспорених закона прије свега подсјећа да је Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини (1995) међународни мировни споразум, а темељни документ на чијим начелима је споразум настао је Повеља Уједињених нација и друга међународна документа. Напомињу да високог представника за Босну и Херцеговину именује Савјет безбједности Уједињених нација у складу са чланом 1. Анекса 10 Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини. У одговору се посебно истиче да су сви досадашњи високи представници именовани у складу са наведеним изузев Кристијана Шмита, јер Нацрт резолуције којим се даје сагласност на именовање високог представника у Босни и Херцеговини није усвојен и засад не постоји ниједна резолуција којом је сагласност дата. С обзиром на наведено, у одговору се износи мишљење да Кристијан Шмит није именован у складу са чланом 1. став 2. Анекса 10 Општег оквирног споразума и да се због тога не може сматрати високим представником у Босни и Херцеговини. Слиједом наведеног, истом није дато овлашћење за доношење одлука којима се узурпира и задире у законодавну власт у Босни и Херцеговини или Републици Српској. Дакле, очигледно је да су у предметним случајевима дужности предсједника

Републике Српске извршене у складу са Уставом Републике Српске. У вези са дијелом иницијативе који се тиче неусаглашености предметних закона са Уставом Босне и Херцеговине, у одговору се указује да члан 115. став 1. Устава Републике Српске прописује да Уставни суд одлучује о сагласности закона, других прописа и општих аката са Уставом Републике Српске, те није надлежан да оцјењује сагласност закона које је донијела Народна скупштина Републике Српске са Уставом Босне и Херцеговине. С обзиром на наведено предлажу да Уставни суд Републике Српске предметну иницијативу не прихвати.

Закон о измјени Закона о објављивању закона и других прописа Републике Српске изгласала је Народна скупштина Републике Српске на седмој посебној сједници, одржаној 21. јуна 2023. године. Клуб делегата бошњачког народа у Вијећу народа Републике Српске донио је Одлуку број: 03/8.02-3-21-2/23 од 4. јула 2023. године, којом се поништава Одлука Клуба делегата бошњачког народа, број 03/8.02-3-21/23 од 26. јуна 2023. године, којом је покренут поступак заштите виталног националног интереса бошњачког народа на поменути закон. Закон је проглашен Указом председника Републике Српске број: 01-020-3382/23 од 7. јула 2023. године и објављен у „Службеном гласнику Републике Српске“ број 60/23.

Закон о непримјењивању одлука Уставног суда Босне и Херцеговине изгласала је Народна скупштина Републике Српске на осмој посебној сједници, одржаној 27. јуна 2023. године. Клуб делегата бошњачког народа у Вијећу народа Републике Српске донио је Одлуку број: 03/8.02-3-22/23 од 4. јула 2023. године, о одбијању да се разматрају материјали

које је Народна скупштина Републике Српске усвојила на осмој посебној сједници, одржаној 27. јуна 2023. године. Вијеће народа Републике Српске својим актом, број: 03/2.01-020-308/23 од 6. јула 2023. године, обавијестило је Народну скупштину Републике Српске да наведени закон не спада у питања повреде виталног националног интереса бошњачког народа. Закон је проглашен Указом председника Републике Српске број: 01-020-3396/23 од 7. јула 2023. године и објављен у „Службеном гласнику Републике Српске“ број 60/23.

Приликом разматрања навода из иницијативе, Суд је имао у виду да је Уставом Републике Српске утврђено: да се уставно уређење Републике темељи, између осталог, на владавини права, парламентарној демократији и подјели власти (члан 5. алинеје 4. и 7); да законодавну власт у Републици Српској врше Народна скупштина и Вијеће народа. Закони и други прописи које изгласа Народна скупштина, а који се тичу питања виталног националног интереса било којег од конститутивних народа ступају на снагу тек након усвајања у Вијећу народа (члан 69. став 2. који је допуњен тачком 1. Амандмана LXXVI); да Народна скупштина доноси законе, друге прописе и опште акте (члан 70. тачка 2), као и Амандман LXXXII, којим је допуњен члан 70. Устава тако да је утврђена заштита виталних националних интереса конститутивних народа те је, поред осталог, прописано да ће се закони или други прописи или акти које изгласа Народна скупштина доставити и разматрати од стране Вијећа народа ако се исти односи на витални интерес дефинисан у Амандману LXXVII; да право предлагања закона, других прописа и општих аката имају председник Републике, Влада, сваки народни посланик или најмање

3000 бирача (Амандман XXXVIII којим је замијењен члан 76); да Народна скупштина уређује свој рад и организацију и начин остваривања права и дужности посланика (члан 78); да предсједник Републике указом проглашава закон у року од седам дана од дана његовог усвајања у Народној скупштини (тачка 2. Амандмана ХЛ којим је замијењена тачка 4. став 1. члана 80); да закони, статuti, други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом (члан 108. став 1); да прије ступања на снагу, закони, други прописи и општи акти државних органа се објављују у одговарајућем службеном гласилу (члан 109. став 2).

Из документације која је достављена Суду утврђено је да је Народна скупштина Републике Српске изгласала на седмој посебној сједници, одржаној 21. јуна 2023. године, Закон о измјени Закона о објављивању закона и других прописа Републике Српске, који је достављен и разматран од стране Вијеће народа. Увидом у допис Народне скупштине који је упућен предсједнику Републике Српске под бројем 02/1-772/23 од 7. јула 2023. године утврђено је да се на основу члана 214. Пословника Народне скупштине Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број: 66/20) доставља, ради проглашења Закон о измјени Закона о објављивању закона и других прописа Републике Српске, број 02/1-021-696/23 уз напомену да је Клуб делегата бошњачког народа донио Одлуку број: 03/8.02-3-21-2/23 од 4. јула 2023. године, којом се поништава Одлука Клуба делегата бошњачког народа, број 03/8.02-3-21/23 од 26. јуна 2023. године, којом је покренут поступак заштите виталног националног интереса бошњачког народа на поменути закон. Такође, Суд је утврдио да је Народна скупштина Републике Српске изгласала на осмој посебној сједници, одржаној 27.

јуна 2023. године, Закон о непримјењивању одлука Уставног суда Босне и Херцеговине, који је достављен и разматран од стране Вијећа народа. Увидом у допис Народне скупштине који је упућен предсједнику Републике Српске под бројем 02/1-021-775/23 од 7. јула 2023. године утврђено је да се на основу члана 214. Пословника Народне скупштине Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број: 66/20) доставља, ради проглашења Закон о непримјењивању одлука Уставног суда Босне и Херцеговине уз напомену да је Вијеће народа Републике Српске својим актом, број: 03/2.01-020-308/23 од 6. јула 2023. године обавијестило Народну скупштину Републике Српске да наведени закон не спада у питања повреде виталног националног интереса бошњачког народа.

На основу изложеног Уставни суд је утврдио да Народна скупштина Републике Српске усвајањем и достављањем предметних закона на проглашавање и њихово објављивање у „Службеном гласнику Републике Српске“, те предсједник Републике Српске, доношењем наведених указа, нису повриједили Уставом Републике Српске утврђени поступак доношења закона, због чега је оцијенио да су оспорени закони, у погледу поступка њиховог доношења, у сагласности са Уставом Републике Српске.

Наводи даваоца иницијативе да је високи представник за Босну и Херцеговину, дана 1.7.2023. године, донио Одлуку којом се спречава ступање на снагу Закона о измјени Закона о објављивању закона и других прописа Републике Српске број 15/23, као и Одлуку којом се спречава ступање на снагу Закона о непримјењивању одлука Уставног суда Босне и Херцеговине број 14/23, нису од утицаја

на другачију одлуку Суда у овој правној ствари. Наиме, чланом 115. став 1. Устава Републике Српске утврђено је да Уставни суд одлучује о сагласности закона, других прописа и општих аката са Уставом Републике Српске. С обзиром на чињеницу да високи представник није институција уставноправног поретка Републике Српске, није могуће вршити оцјену уставности законодавног поступка с аспекта тих аката, тј. у односу на њих. Наиме, Устав Републике Српске ниједном својом одредбом не предвиђа могућност да високи представник интервенише у законодавни поступак у Републици Српској, који, поред усвајања закона, укључује и доношење указа којим се закон проглашава. С обзиром на наведено, Уставни суд оцјењује да су све радње предвиђене у законодавном поступку, а које су спроведене приликом усвајања предметних закона, извршене на основу и у складу са Уставом Републике Српске.

Наводе иницијативе који се односе на неусаглашеност предметних закона са Уставом Босне и Херцеговине и Анексом X Општег оквирног споразума за мир у Босни Херцеговини, Уставни суд, с обзиром на надлежности из члана 115. став 1. Устава Републике Српске, због ненадлежности, није разматрао.

На основу изложеног одлучено је као у изреци овог рјешења.

Ову одлуку Уставни суд је донио у саставу: предсједник Суда мр Џерард Селман и судије: Војин Бојанић, Светлана Брковић, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Радомир В. Лукић, проф. др Иванка Марковић, проф. др Дарко Радић и академик проф. др Снежана Савић.

Број: У-77/23
29. новембар 2023. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

Имајући у виду да Устав Републике Српске ниједном својом одредбом не предвиђа могућност да високи представник интервенише у законодавни поступак у Републици Српској, све радње предвиђене у законодавном поступку које су спроведене приликом усвајања оспорених закона извршене су на основу и у складу са Уставом Републике Српске.

Рјешење

Број: У-78/23 од 20. децембра 2023. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 113/23

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске и члана 37. став 1. тачка д) и члана 61. став 1. тачка д) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12), на сједници одржаној дана 20. децембра 2023. године, д о н и о је

Р Ј Е Ш Е Њ Е

Одбацује се приједлог за рјешавање сукоба надлежности између Републичке управе за геодетске и имовинско-правне послове Бањалука и Основног суда у Вишеграду.

О б р а з л о ж е њ е

Начелник Општине Ново Горажде дао је Уставном суду Републике Српске приједлог за рјешавање сукоба надлежности између Републичке управе за геодетске и имовинско-правне послове Бањалука и Основног суда у Вишеграду. У приједлогу се наводи да је Општина Ново Горажде дана 27.9.2023. године поднијела Републичкој управи за геодетске и имовинско-правне послове Бањалука приједлог за доношење рјешења о ванредном укидању извршног рјешења земљишно-књижне канцеларије Основног суда у Вишеграду број: 091-0-ДН-07-000 688 од 10.12.2007. године. Као разлог за ванредно укидање рјешења наводи се да је истим незаконито извршена

укњижба права коришћења на непокретностима у корист правног лица У.П. „Самобор“ д.о.о. Устипрача. Образлажући незаконитост наводи се да је тадашњи начелник Општине Ново Горажде, рјешењем број: 02/01-475-9/06 од 12.4.2007. године, додијелио грађевинско земљиште на коришћење правном лицу У.П. „Самобор“ д.о.о. Ново Горажде, а које рјешење је правни основ за доношење рјешења земљишно-књижне канцеларије Основног суда у Вишеграду, чије се ванредно укидање тражи приједлогом од 27.9.2023. године. У приједлогу се такође наводи да је актом број: 21.04/714-160/23 од 10.10.2023. године Републичка управа за геодетске и имовинско-правне послове Бањалука обавијестила начелника Општине Ново Горажде да су приједлог за доношење рјешења о ванредном укидању извршног рјешења земљишно-књижне канцеларије Основног суда у Вишеграду број: 091-0-ДН-07-000 688 од 10.12.2007. године проследили Основном суду у Вишеграду, као стварно и мјесно надлежном органу за поступање по истом. Исто тако, актом број: 091-0-Су 23-000 465 од 12.10.2023. године Основни суд у Вишеграду обавијестио је начелника Општине Ново Горажде да приједлог за ванредно укидање рјешења није у надлежности основних судова, враћајући им комплетну документацију на даље поступање. Сматрајући да постоји негативан сукоб надлежности између Републичке управе за геодетске и имовинско-правне послове Бањалука и Основног суда у Вишеграду, предлагач предлага да Уставни суд Републике Српске ријеши настали сукоб надлежности.

Суд је, имајући у виду садржину приједлога и приложену документацију, утврдио: да је начелник Општине Ново Горажде, актом број 02/1-742-1-1/23 од 27.9.2023. године, поднио Републичкој управи за геодетске

и имовинско-правне послове Бањалука, Сектору за послове надзора, Одјељењу за надзор имовинско-правних послова и директору, приједлог за доношење рјешења о ванредном укидању рјешења земљишно-књижне канцеларије Основног суда у Вишеграду број: 091-0-ДН-07-000 688 од 10.12.2007. године; да је рјешењем начелника Општине Ново Горажде број 02/01-475-9/06 од 12.4.2007. године додијељено У.П. „Самобор“ д.о.о. Ново Горажде на коришћење грађевинско земљиште, означено као к.ч.бр. 2310/7 површине 692 м², уписано у Посједовни лист број: 43 к.о. Устипрача, ради легализације изграђеног објекта; да је рјешењем Земљишно-књижне канцеларије Основног суда у Вишеграду број: 091-0-ДН-07-000 688 од 10.12.2007. године успостављен земљишно-књижни уложак број 5. к.о. Устипрача на начин да се некретнина к.ч. бр. 2310/7 пов. 692 м² укњижи у „Б“ листу, са правом располагања у корист Општине Устипрача, а у „Ц“ листу, са правом коришћења у корист У.П. „Самобор“ д.о.о. Устипрача; да је Републичка управа за геодетске и имовинско-правне послове Бањалука актом број 21.04/714-160/23 од 10.10.2023. године обавијестила начелника Општине Ново Горажде да нису надлежни за ванредно укидање рјешења у судском поступку, због чега су поменути приједлог прослиједили на надлежно поступање Основном суду у Вишеграду; да је Основни суд у Вишеграду, актом број: 091-0-Су 23-000 465 од 12.10.2023. године, обавијестио начелника Општине Ново Горажде да приједлог за ванредно укидање рјешења није у надлежности основних судова, враћајући им приједлог са прилозима на даље поступање.

Приликом разматрања навода из приједлога, Суд је имао у виду да је чланом 115. став 1. тачка 3) и 4) Устава Републике Српске утврђено да Уставни суд рјешава сукоб

надлежности између органа законодавне, извршне и судске власти те сукоб надлежности између органа Републике, града и општине, као и да је чланом 44. став 1. и 2. Закона о Уставном суду Републике Српске („Служени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12), прописано да, када настане сукоб надлежности између државних органа, приједлог за рјешавање сукоба надлежности подноси један или оба органа у сукобу, као и лице које због прихватања, односно одбијања надлежности није могло да оствари своја права.

На основу изложеног Суд је оцијенио да у конкретном случају нису испуњене процесне претпоставке за рјешавање сукоба надлежности различитих органа. Наиме, из чињеничног стања предоченог Суду произлази да Републичка управа за геодетске и имовинско-правне послове Бањалука и Основни суд у Вишеграду нису донијели коначну и правоснажну одлуку којом су се огласили ненадлежним за поступање по конкретном приједлогу. Будући да нису донесена два акта о неприхватању надлежности у истом предмету, Суд је утврдио да се не може сматрати да међу њима постоји негативан сукоб надлежности.

Сходно наведеном Уставни суд је утврдио да нису испуњене процесне претпоставке из члана 37. став 1. тачка д) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12) неопходне за одлучивање по овом приједлогу.

На основу изложеног Суд је одлучио као у изреци овог рјешења.

Ову одлуку Уставни суд је донио у саставу: предсједник Суда мр Џерард Селман и судије: Војин Бојанић, Светлана Брковић, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Радомир В. Лукић, проф. др Иванка Марковић, проф. др Дарко Радић и академик проф. др Снежана Савић.

Број: У-78/23
20. децембар 2023. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

С обзиром да Републичка управа за геодетске и имовинско-правне послове Бањалука и Основни суд у Вишеграду нису донијели коначну и правоснажну одлуку којом су се огласили ненадлежним за поступање по конкретном приједлогу, слиједи да нису донесена два акта о неприхватању надлежности у истом предмету, те се не може сматрати да међу њима постоји негативан сукоб надлежности.

II
ОДЛУКЕ ВИЈЕЋА ЗА ЗАШТИТУ ВИТАЛНОГ
ИНТЕРЕСА
УСТАВНОГ СУДА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Рјешење

Број: УВ-1/23 од 9. фебруара 2023. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 14/23

На основу Амандмана LXXXII тачка б) ст. 5. и 6. на Устав Републике Српске, члана 115. Устава Републике Српске, члана 61. став 2. Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 104/11 и 92/12) и члана 48. став 1. алинеја 2. Пословника о раду Уставног суда Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 114/12 и 29/13), Вијеће за заштиту виталног интереса Уставног суда Републике Српске, на сједници одржаној 9. фебруара 2023. године, д о н и ј е л о ј е

Р Ј Е Ш Е Њ Е

Није прихватљив захтјев Клуба делегата бошњачког народа у Вијећу народа Републике Српске за утврђивање повреде виталног националног интереса бошњачког народа у Закону о непокретној имовини која се користи за функционисање јавне власти број 02/1-021-1304/22, који је Народна скупштина Републике Српске изгласала на сједници одржаној 28. децембра 2022. године.

О б р а з л о ж е њ е

Предсједавајућа Вијећа народа Републике Српске доставила је 3. фебруара 2023. године Уставном суду Републике Српске – Вијећу за заштиту виталног интереса (у даљем тексту: Вијеће) акт број: 03/1-011-80/23 од 3.

фебруара 2023. године којим се, сагласно захтјеву Клуба делегата бошњачког народа у Вијећу народа Републике Српске, тражи утврђивање повреде виталног националног интереса бошњачког народа у Закону о непокретној имовини која се користи за функционисање јавне власти, који је Народна скупштина Републике Српске изгласала на сједници одржаној 28. децембра 2022. године. Уз наведени акт достављен је предметни закон, Одлука о покретању поступка заштите виталног националног интереса бошњачког народа број: 03.2-5-215/22 од 4. јануара 2023. године, као и Образложење ове одлуке број: 03.2-5-215/22-1 од 10. јануара 2023. године. У акту предсједавајуће Вијећа народа се наводи да је Народна скупштина Републике Српске на Петој посебној сједници, одржаној 28. децембра 2022. године, изгласала Закон о непокретној имовини која се користи за функционисање јавне власти, број: 02/1-021-1304/22, те је, сагласно Амандману LXXXII на Устав Републике Српске, овај закон достављен на разматрање Вијећу народа Републике Српске. Клуб делегата бошњачког народа је поменути акт одлучио да покрене процедуру заштите виталног националног интереса бошњачког народа, јер сматра да је овим законом повријеђен витални национални интерес бошњачког народа. С обзиром на то да Вијеће народа Републике Српске није постигло сагласност свих клубова поводом предметног закона, као ни Заједничка комисија Народне скупштине и Вијећа народа, питање је прослијеђено Уставном суду Републике Српске – Вијећу за заштиту виталног интереса да одлучи да ли је Законом о непокретној имовини која се користи за функционисање јавне власти број 02/1-021-1304/22, који је Народна скупштина Републике Српске изгласала на сједници одржаној 28. децембра 2022. године, повријеђен витални

национални интерес бошњачког народа. Уз наведени акт председавајуће Вијећа народа од 3. фебруара 2023. године, Суду је достављен извод из стенограма са Пете посебне сједнице Народне скупштине Републике Српске одржане 27. и 28. децембра 2022. године, извод из стенограма са Друге сједнице Вијећа народа Републике Српске одржане 24. јануара 2023. године, те извод из стенограма са Прве сједнице Заједничке комисије Народне скупштине Републике Српске и Вијећа народа Републике Српске, одржане 2. фебруара 2023. године.

На основу поменутог акта председавајуће Вијећа народа и приложене документације, Вијеће за заштиту виталног интереса Уставног суда Републике Српске је утврдило да је Клуб делегата бошњачког народа у Вијећу народа Републике Српске, 4. јануара 2023. године, под бројем: 03.2-5-215/22, гласовима пет делегата донио Одлуку о покретању поступка заштите виталног националног интереса бошњачког народа у Закону о непокретној имовини која се користи за функционисање јавне власти, број: 02/1-021-1304/22, који је Народна скупштина Републике Српске изгласала на Петој посебној сједници одржаној 28. децембра 2022. године, да се у Вијећу народа о наведеном захтјеву Клуба делегата бошњачког народа гласало по процедури за заштиту виталног интереса, али није постигнута сагласност свих клубова у овом вијећу. Заједничка комисија Народне скупштине и Вијећа народа, на сједници одржаној 2. фебруара 2023. године, такође није постигла сагласност поводом овог питања, па је предметни закон прослијеђен Уставном суду Републике Српске – Вијећу за заштиту виталног интереса, да одлучи да ли је у конкретном случају повријеђен витални национални интерес бошњачког народа.

Поред тога, Вијеће је констатовало да је у Образложењу Одлуке о покретању поступка заштите виталног националног интереса бошњачког народа наведено да Бошњаци, као конститутивни народ, свој идентитет везују за државу Босну и Херцеговину, која се оспореним законом напада и негира, чиме се истовремено напада и негира идентитет Бошњака, као њеног конститутивног народа. Надаље, истиче се да је оспорени закон усмјерен против државе Босне и Херцеговине, да се овим законом негира Устав Босне и Херцеговине и њиме одређени појмови континуитета, суверенитета, територијалног интегритета и политичке независности Босне и Херцеговине, као и подјела надлежности између државе и ентитета, те надлежности државе Босне и Херцеговине, како искључиве тако и додатне. Такође се наводи да је оспорени закон усмјерен против институција државе Босне и Херцеговине, конкретно у овом случају против Уставног суда Босне и Херцеговине и одлука Уставног суда Босне и Херцеговине које су третирале питање државног власништва. На тај начин је, како се наводи, у смислу алинеја 6. и 9. Амандмана LXXVII којим је допуњен члан 70. Устава Републике Српске, повријеђен витални национални интерес бошњачког народа.

Имајући у виду наведено, Вијеће је утврдило да је у конкретном случају спроведена процедура сагласно Амандману LXXXII на Устав Републике Српске, којим је допуњен члан 70. Устава.

Приликом одлучивања о прихватљивости предметног захтјева, Вијеће је, такође, узело у обзир и одредбе члана 48. став 1. Пословника о раду Уставног суда Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 114/12

и 29/13) којим је, поред осталог, прописано да ће уз захтјев за оцјену виталног националног интереса подносилац захтјева Вијећу обавезно доставити: доказ о спроведеној процедури у смислу одредаба из члана 70. Устава (алинеја 1) и образложење захтјева са назнаком повреде виталних националних интереса из члана 70. Устава Републике Српске (алинеја 2).

Када се имају у виду превасходно наводи Образложења Одлуке о покретању поступка заштите виталног националног интереса Клуба делегата бошњачког народа, Вијеће је оцијенило да није прихватљив захтјев Клуба делегата бошњачког народа у Вијећу народа Републике Српске за утврђивање повреде виталног националног интереса бошњачког народа у Закону о непокретној имовини која се користи за функционисање јавне власти број: 02/1-021-1304/22. Образложење је прије свега усмјерено на Устав Босне и Херцеговине, те се, у суштини, указује на повреду уставних вриједности гарантованих овим уставом и државних атрибута Босне и Херцеговине. Како из самог садржаја овог образложења произлази, подносилац захтјева првенствено наводи да је предметним законом повријеђен Устав Босне и Херцеговине, да су нарушени суверенитет, територијални интегритет и политичка независност Босне и Херцеговине, као и подјела надлежности између државе и ентитета, из чега посредно изводи закључак да је тиме дошло до повреде виталног националног интереса бошњачког народа, који свој идентитет везује за државу Босну и Херцеговину. Поред тога, у образложењу подносилац захтјева износи свој став да изгласавање оспореног закона представља непоштовање одлука Уставног суда Босне и Херцеговине, а тиме и непоштовање државе Босне и

Херцеговине, што сматра повредом виталног националног интереса бошњачког народа. Дакле, како из наведеног произлази, подносилац захтјева није конкретизовао на који начин је, у смислу релевантних норми и гаранција Устава Републике Српске, повријеђен витални национални интерес бошњачког народа, тако да се садржај Образложења не може довести у везу са одредбом алинеја 6. и 9. Амандмана LXXVII којим је допуњен члан 70. Устава Републике Српске, на коју се указује у захтјеву.

Имајући у виду изложено, Вијеће је оцијенило да се у конкретном случају Образложење Одлуке о покретању заштите виталног националног интереса бошњачког народа не може сматрати образложењем у смислу одредбе члана 48. став 1. алинеја 2. Пословника о раду Уставног суда Републике Српске, јер не садржи разлоге који се могу довести у везу са релевантним одредбама Устава Републике Српске о заштити виталних националних интереса конститутивних народа. Слиједом наведеног Вијеће је одлучило да није прихватљив захтјев Клуба делегата бошњачког народа за заштиту виталног националног интереса у Закону о непокретној имовини која се користи за функционисање јавне власти, број: 02/1-021-1304/22, који је Народна скупштина Републике Српске изгласала на сједници одржаној 28. децембра 2022. године.

Имајући у виду изложено одлучено је као у изреци овог рјешења.

Ово рјешење Вијеће за заштиту виталног интереса донијело је у саставу: предједавајући Вијећа проф. др Марко Рајчевић, предсједник Суда мр Џерард Селман и

судије: Миленко Араповић, Војин Бојанић, Амор Букић,
Златко Куленовић и проф. др Иванка Марковић.

ПРЕДСЈЕДАВАЈУЋИ

Вијећа за заштиту виталног интереса

Број: УВ-1/23

Уставног суда Републике Српске

9. фебруар 2023. године

Проф. др Марко Рајчевић

Није прихватљив захтјев Клуба делегата бошњачког народа у Вијећу народа Републике Српске за утврђивање повреде виталног националног интереса бошњачког народа који је усмјерен на Устав Босне и Херцеговине, јер се њиме указује на повреду уставних вриједности гарантованих овим Уставом и државних атрибута Босне и Херцеговине, а не садржи разлоге који се могу довести у везу са релевантним одредбама Устава Републике Српске о заштити виталних националних интереса конститутивних народа.

Рјешење

Број: УВ-2/23 од 6. септембра 2023. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 80/23

На основу Амандмана LXXXII тачка б) ст. 5. и 6. на Устав Републике Српске, члана 115. Устава Републике Српске и члана 60. став 2. Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12), Вијеће за заштиту виталног интереса Уставног суда Републике Српске, на сједници одржаној 6. септембра 2023. године, д о н и ј е л о ј е

О Д Л У К У

Утврђује се да је Одлуком о избору члана Комисије за жалбе, број: 02/1-021-694/23, коју је Народна скупштина Републике Српске изгласала на Трећој редовној сједници одржаној 21. јуна 2023. године, повријеђен витални национални интерес конститутивног бошњачког народа.

О б р а з л о ж е њ е

Предсједавајућа Вијећа народа Републике Српске доставила је 7. јула 2023. године Уставном суду Републике Српске - Вијећу за заштиту виталног интереса (у даљем тексту: Вијеће) акт број: 03/1-011-335/23 од 7. јула 2023. године којим се, сагласно захтјеву Клуба делегата бошњачког народа, тражи утврђивање повреде виталног националног интереса бошњачког народа у Одлуци о избору члана Комисије за жалбе, број: 02/1-021-694/23, коју је Народна скупштина Републике Српске изгласала на Трећој редовној

сједници одржаној 21. јуна 2023. године. Уз наведени акт достављена је предметна одлука, Одлука о покретању поступка заштите виталног националног интереса бошњачког народа са образложењем број: 03/8.02-3-20/23 од 26. јуна 2023. године, те Амандман са образложењем под бројем: 03/8.02-3-20/23-1 од 3. јула 2023. године који је Клуб делегата бошњачког народа поднио на ову одлуку. У акту предсједавајуће Вијећа народа се наводи да је Народна скупштина Републике Српске на Трећој редовној сједници, одржаној 21. јуна 2023. године, изгласала Одлуку о избору члана Комисије за жалбе, број: 02/1-021-694/23, те је, сагласно Амандману LXXXII на Устав Републике Српске, ова одлука достављена на разматрање Вијећу народа Републике Српске. Клуб делегата бошњачког народа је поменути акт одлучио да покрене процедуру заштите виталног националног интереса бошњачког народа, јер сматра да је овом одлуком повријеђен витални национални интерес тог народа. С обзиром на то да Вијеће народа Републике Српске није постигло сагласност свих клубова поводом предметне одлуке, као ни Заједничка комисија Народне скупштине и Вијећа народа, питање је прослијеђено Уставном суду Републике Српске - Вијећу за заштиту виталног интереса да одлучи да ли је Одлуком о избору члана Комисије за жалбе, број: 02/1-021-694/23, повријеђен витални национални интерес бошњачког народа.

Уз наведени акт предсједавајуће Вијећа народа од 7. јула 2023. године, Суду је достављен извод из стенограма са другог наставка Треће редовне сједнице Народне скупштине Републике Српске одржане 21. јуна 2023. године (дио који се односи на тачку дневног реда Избор и именовања), извод из стенограма са Четврте сједнице Вијећа народа Републике

Српске одржане 4. јула 2023. године (дио који се односи на оспорену одлуку), те извод из стенограма са друге сједнице Заједничке комисије Народне скупштине Републике Српске и Вијећа народа Републике Српске, одржане 6. јула 2023. године (дио који се односи на усаглашавање ставова поводом изгласане одлуке).

У образложењу Одлуке о покретању поступка заштите виталног националног интереса бошњачког народа наведено је да Клуб делегата бошњачког народа сматра да оспорена одлука, с обзиром на то да не осигурава право конститутивних народа да буду адекватно заступљени у органима власти, те крши једнакост у процесу доношења одлука, представља повреду виталног националног интереса бошњачког народа у смислу члана 70. Устава Републике Српске, који је допуњен Амандманом LXXVII, став 6. ал. 1, 4, 5. и 9. Наиме, у овом образложењу се истиче да је неспорно да кандидат који је оспореном одлуком изабран у Комисију за жалбе има највише додијељених бодова током процеса интервјуисања, али наводе да је том одлуком заокружен процес избора чланова у ову комисију, те да у њој сада нема ниједног представника бошњачког конститутивног народа, иако је у процедури избора чланова било пријављених кандидата Бошњака који су испуњавали услове предвиђене конкурсом. С тим у вези, Клуб делегата бошњачког народа је указао на одредбе члана 14. став 6. Закона о спречавању сукоба интереса у органима власти Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 78/08 и 52/14), те Амандманом I на оспорену Одлуку о избору члана Комисије за жалбе предложио избор Меле Карић за члана ове комисије.

На захтјев Вијећа за заштиту виталног интереса Уставног суда Републике Српске, Вијеће народа Републике Српске је 26. јула 2023. године доставило изјаву Меле Карић да припада бошњачком конститутивном народу, а Народна скупштина Републике Српске 31. јула 2023. године документацију из које произлази да предсједник Комисије за жалбе те постојећа три члана припадају српском конститутивном народу, као и да овом народу припада и изабрани кандидат Зорана Кисић.

Одлучујући о прихватљивости захтјева, Вијеће је на сједници одржаној 8. августа 2023. године донијело Рјешење број УВ-3/23 којим је утврђено да је прихватљив захтјев Клуба делегата бошњачког народа у Вијећу народа Републике Српске за заштиту виталног националног интереса бошњачког народа у Одлуци о избору члана Комисије за жалбе број: 02/1-021-694/23, коју је Народна скупштина Републике Српске изгласала на Трећој редовној сједници одржаној 21. јуна 2023. године.

Сагласно члану 50. ст. 2. и 3. Пословника о раду Уставног суда Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 114/12, 29/13 и 90/14), Вијеће је 8. августа 2023. године Клубу делегата српског народа и Клубу делегата хрватског народа у Вијећу народа Републике Српске, као и Народној скупштини Републике Српске доставило на одговор поменуто рјешење о прихватљивости захтјева Клуба делегата бошњачког народа.

Народна скупштина Републике Српске, Клуб делегата српског народа и Клуб делегата хрватског народа у Вијећу народа Републике Српске нису доставили одговор на рјешење о прихватљивости захтјева Клуба делегата бошњачког народа.

У допису од 10. августа 2023. године Народна скупштина Републике Српске је обавијестила Суд да се сједнице Народне скупштине, сходно одредбама члана 113. ст. 2. и 3. Пословника Народне скупштине Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 66/20), одржавају у периодима од 1. септембра до краја децембра (јесење засједање) и од 22. јануара до краја јула (прољећно засједање), као и да се ван ових рокова редовне сједнице у правилу не одржавају, а самим тим ни сједнице радних тијела Народне скупштине, па ни Одбора за уставна питања, те да наведено узме у обзир приликом утврђивања мериторне одлуке у овом предмету. Уз то, у овом допису је напоменуто да Народна скупштина сматра да су материјали који су прослијеђени Вијећу народа Републике Српске у овом предмету и материјали који су прослијеђени Суду од стране Вијећа народа, након одржане сједнице Заједничке комисије, као и тражена допуна документације која је достављена 31. јула 2023. године, довољна основа за даље вођење поступка пред Уставним судом Републике Српске ради доношења мериторне одлуке.

Одлуку о избору члана Комисије за жалбе број: 02/1-021-694/23 Народна скупштина Републике Српске изгласала је на Трећој редовној сједници одржаној 21. јуна 2023. године, на основу члана 70. став 1. тачка 8. Устава Републике Српске, члана 58. став 1. тачка 5. и члана 181. став 2. Пословника Народне скупштине Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 66/20), те члана 17. Закона о спречавању сукоба интереса у органима власти Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 73/08 и 52/14), а након разматрања Извјештаја Комисије за избор и именовање Народне скупштине Републике Српске. Овом

одлуком је за члана Комисије за жалбе изабрана Зорана Кисић (члан 1), те је прописано да ова одлука ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Српске“ (члан 2).

У поступку оцјењивања да ли је оспореном одлуком дошло до повреде виталног националног интереса бошњачког народа Вијеће је, прије свега, имало у виду да је Уставом Републике Српске утврђено: да Срби, Бошњаци и Хрвати, као конститутивни народи, остали и грађани, равноправно и без дискриминације учествују у вршењу власти у Републици Српској (став 4. Амандмана LXVII на Устав Републике Српске којим је замијењен члан 1. Устава Републике Српске који је замијењен Амандманом XLIV), да се уставно уређење Републике темељи на обезбјеђивању националних равноправности и заштити виталних интереса конститутивних народа (члан 5. став 1. алинеја 2), да су грађани равноправни у слободама, правима и дужностима, једнаки су пред законом, те уживају исту правну заштиту без обзира на расу, пол, језик, националну припадност, вјероисповијест, социјално поријекло, рођење, образовање, имовно стање, политичко и друго увјерење, друштвени положај или друго лично својство (члан 10), те да Република уређује и обезбјеђује, поред осталог, организацију, надлежности и рад државних органа, као и друге односе од интереса за Републику (тач. 10. и 18. Амандмана XXXII на Устав Републике Српске, којим је замијењен члан 68).

Такође, Вијеће је имало у виду Амандман LXXVII на Устав Републике Српске, којим је допуњен члан 70. Устава и којим су витални национални интереси конститутивних народа дефинисани као остваривање права конститутивних

народа да буду адекватно заступљени у законодавним, извршним и правосудним органима власти, идентитет једног конститутивног народа, уставни амандмани, организација органа јавне власти, једнака права конститутивних народа у процесу доношења одлука, образовање, вјероисповијест, језик, његовање културе, традиције и културно наслеђе, територијална организација, систем јавног информисања, као и друга питања која би се третирали као питања од виталног националног интереса уколико тако сматрају двије трећине једног од клубова делегата конститутивних народа у Вијећу народа, као и Амандман LXXXV на Устав Републике Српске, којим је допуњен члан 97. Устава и којим је утврђено да ће конститутивни народи и група остали бити заступљени у јавним институцијама Републике Српске и да ће се таква пропорционална заступљеност, као уставни принцип, базирати на попису из 1991. године, док се Анех 7. у потпуности не спроведе, у складу са Законом о државној служби Босне и Херцеговине; да ће се овај општи принцип прецизирати ентитетским законима, у складу са регионалном етничком структуром ентитета и да ће ти закони утврдити конкретне рокове и да су „јавне институције“ министарства у Влади Републике Српске, општински органи власти, окружни и општински судови у Републици Српској.

Поред наведеног, Вијеће је приликом разматрања наведеног захтјева узело у обзир и одредбе Закона о спречавању сукоба интереса у органима власти Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 73/08 и 52/14), којим је, између осталог, прописано: да Републичка комисија за утврђивање сукоба интереса значи Републичку комисију за утврђивање сукоба интереса Републике (у даљем тексту: Комисија) (члан 4. тачка д), да поступак

за утврђивање сукоба интереса спроводи Комисија, као независни орган, те да Комисију образује Народна скупштина (члан 13), да Комисија има председника и шест чланова које на приједлог надлежног скупштинског тијела, на период од четири године, уз могућност поновног избора бира Народна скупштина Републике Српске и да ће у састав Комисије бити изабрана лица из реда сва три конститутивна народа, под условом да се на јавни конкурс пријаве кандидати који испуњавају услове јавног конкурса (члан 14. ст. 1, 2. и 6), да се против првостепене одлуке Комисије жалба може изјавити Комисији за жалбе, која има председника и четири члана које именује Народна скупштина на период од четири године, те да за председника и чланове Комисије за жалбе могу бити именована лица која испуњавају услове из члана 14. ст. 3, 4, 5, 6. и 7. овог закона (члан 17. ст. 1, 2, 3. и 4).

Полазећи од наведених уставних и законских одредаба, оспорене одлуке, као и навода Клуба делегата бошњачког народа, те документације коју су доставили Вијеће народа Републике Српске и Народна скупштина Републике Српске, Вијеће је утврдило да је оспореном Одлуком о избору члана Комисије за жалбе број: 02/1-021-694/23 повријеђен витални национални интерес конститутивног бошњачког народа.

Приликом овакве оцјене Вијеће је, прије свега, имало у виду да је Републичка комисија за утврђивање сукоба интереса независни орган који образује Народна скупштина Републике Српске, те да Народна скупштина, на приједлог надлежног скупштинског тијела, бира председника и шест чланова Комисије, као првостепеног органа, те председника и четири члана Комисије за жалбе, као другостепеног органа. Међутим, Вијеће је, и поред тога што је наведена

комисија независни орган, дакле није орган законодавне, извршне или судске власти, за које, према члану 70. Устава, који је допуњен Амандманом LXXVII на Устав Републике Српске, постоји утврђена обавеза адекватне заступљености конститутивних народа, утврдило да је Народна скупштина, приликом доношења оспорене одлуке, поступала супротно ставу 4. Амандмана LXVII на Устав Републике Српске којим је замијењен члан 1. Устава, према којем Срби, Бошњаци и Хрвати, као конститутивни народи, остали и грађани, равноправно и без дискриминације учествују у вршењу власти у Републици Српској, као и члана 5. став 1. алинеја 2. Устава, према којем се уставно уређење Републике темељи на обезбјеђивању националних равноправности и заштити виталних интереса конститутивних народа. Наиме, по оцјени Вијећа, наведене уставне одредбе представљају једно од основних начела на којима је утемељен Устав Републике Српске, те се исте, с обзиром на њихово мјесто у Уставу (Глава I - Основне одредбе) и значај конститутивности народа у уставном уређењу Републике Српске, не могу заобилазити јер имају значај обавезујућих правних норми. У вези са наведеним је и Закон о спречавању сукоба интереса у органима власти Републике Српске, који је релевантан за избор предсједника и чланова Комисије, као првостепеног органа и Комисије за жалбе, као другостепеног органа, и који захтијева поштовање принципа равномјерне заступљености конститутивних народа, односно прописује да ће у састав Комисије бити изабрана лица из реда сва три конститутивна народа, под условом да се на јавни конкурс пријаве кандидати који испуњавају услове јавног конкурса (члан 14. став 6. и члан 17. став 4).

Имајући у виду изложено, као и да је у Образложењу које је достављено уз Одлуку о покретању поступка заштите виталног националног интереса бошњачког народа наведено да је у процедури избора чланова Комисије за жалбе било пријављених Бошњака који испуњавају услове предвиђене конкурсом, те да је на основу документације која је достављена од стране Вијећа народа Републике Српске и Народне скупштине Републике Српске утврђено да кандидат Мела Карић припада бошњачком конститутивном народу, а предсједник Комисије за жалбе и постојећа три члана, као и изабрани кандидат Зорана Кисић српском конститутивном народу, Вијеће је оцијенило да се избором представника српског народа за члана Комисије за жалбе доводи конститутивни бошњачки народ у неравноправан положај у уживању права зајемчених Уставом, односно да је оспореном одлуком повријеђен уставни принцип садржан у члану 1. Устава, који је замијењен Амандманом XLIV, а који се замјењује Амандманом LXVII на Устав Републике Српске, према коме Срби, Бошњаци и Хрвати, као конститутивни народи, остали и грађани, равноправно и без дискриминације учествују у вршењу власти у Републици Српској, као и принцип обезбјеђивања националних равноправности и заштите виталних националних интереса из одредбе члана 5. алинеја 2. Устава.

Узимајући у обзир изложено Вијеће је утврдило да је Одлуком о избору члана Комисије за жалбе, број: 02/1-021-694/23, повријеђен витални национални интерес конститутивног бошњачког народа из ал. 4. и 9. Амандмана LXXVII на Устав којим је допуњен члан 70. Устава, којим су организација органа јавне власти и друга питања која би се третирали као питања од виталног националног

интереса уколико тако сматра 2/3 једног од клубова делегата конститутивних народа у Вијећу народа. На основу изложеног одлучено је као у изреци ове одлуке.

Ову одлуку донијело је Вијеће за заштиту виталног интереса у саставу: предсједавајући Вијећа Златко Куленовић, предсједник Суда мр Џерард Селман и судије: Светлана Брковић, Амор Букић, проф. др Радомир В. Лукић, проф. др Иванка Марковић и академик проф. др Снежана Савић.

ПРЕДСЈЕДАВАЈУЋИ
Вијећа за заштиту виталног интереса
Уставног суда Републике Српске

Број: УВ-2/23
6. септембар 2023. године

Златко Куленовић

Избором представника српског народа за члана Комисије за жалбе доводи се конститутивни бошњачки народ у неравноправан положај у уживању права зајемчених Уставом, чиме се повређује уставни принцип обезбјеђивања националних равноправности и заштите виталних националних интереса.

III

ПРЕДМЕТНИ РЕГИСТАР

НАРОДНА СКУПШТИНА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

- Закон о раду („Службени гласник Републике Српске“ бр. 16/23, 66/18, 91/21 и 119/21)	У-96/21 У-10/22	13 45
- Закон о основном васпитању и образовању („Службени гласник Републике Српске“ бр. 44/17, 31/18, 84/19, 3520 и 63/20)	У-4/22	31
- Закона о кривичном поступку Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 53/12, 91/17, 66/18 и 15/21)	У-12/22	53
- Пословник Народне скупштине Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 66/20)	У-39/21	132
- Закон о допуни Закона о полицији и унутрашњим пословима («Службени гласник Републике Српске» број 82/19)	У-49/22	154
- Закон о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ број 56/22)	У-68/21	190
- Закон о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник Републике Српске“ бр. 134/11, 82/13, 103/15, 111/21, 15/22 и 132/22)	У-95/21	215

- Закон о Правобранилаштву Републике Српске („Службени гласник Републике Српске» број 7/18)	У-3/22	228
- Закон о јавним путевима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 89/13 и 83/19)	У-35/22	277
- Закон о средњем образовању и васпитању („Службени гласник Републике Српске“ бр. 41/18, 35/20 и 92/20)	У-52/22	355(2)
- Закон о обновљивим изворима енергије («Службени гласник Републике Српске» број 16/22)	У-32/22	410/2
- Закон о предшколском васпитању и образовању („Службени гласник Републике Српске“ бр. 79/15, 63/20 и 64/22)	У-43/22	431/2
- Закон о експропријацији („Службени гласник Републике Српске“ бр. 112/06, 37/07, 66/08, 110/08 и 79/15)	У-62/22	484/2
- Закон о обавезним осигурањима у саобраћају („Службени гласник Републике Српске“ бр. 82/15 и 78/20)	У-65/22	498/2
- Закон о премјеру и катастру Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 6/12, 110/16, 62/18 и 90/23)	У-2/23	510/2

- Закон о обавезним здравственом осигурању
(„Службени гласник Републике Српске“ број 93/22)
У-63/22 549/2
- Закон о здравственој заштити
(„Службени гласник Републике Српске“ број 57/22)
У-64/22 557/2
- Закон о заштити становништва од заразних болести
(„Службени гласник Републике Српске“
бр. 90/17, 42/20, 98/20 и 63/22) У-64/23 557/2
- Закон о измјени Закона о објављивању закона
и других прописа Републике Српске
(„Службени гласник Републике Српске“ број 60/23)
У-77/22 570/2

ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

- Одлука о примјени одредаба Посебног колективног уговора
за запослене у обалсти локалне самоуправе
(«Службени гласник Републике Српске» бр. 21/21 и 69/21)
У-12/21 64
У-5/22 235
- Уредба о стамбеном збрињавању породица погинулих
Бораца и ратних војних инвалида Одбрамбено-отаџбинског
рата („Службени гласник Републике Српске“
бр. 26/19 и 77/20) У-14/22 90

- Уредба о висини путарине
(„Службени гласник Републике Српске“ бр. 89/19 и 81/22)
У-35/22 277
- Превилник о наплати путарине
(„Службени гласник Републике Српске“ број 88/19)
У-35/22 277
- Одлука о примјени одредаба Посебног колективног уговора
за запослене у органима управе Републике Српске
(«Службени гласник Републике Српске» број 83/20)
У-44/22 294
- Одлука о примјени одредаба Посебног колективног уговора
за запослене у органима управе Републике Српске
(«Службени гласник Републике Српске» број 60/21)
У-44/22 294
- Одлука о примјени одредаба Посебног колективног
уговора за запослене у јавним службама
Републике Српске («Службени гласник Републике Српске»
број 83/20) У-46/22 375(2)
- Одлука о примјени одредаба Посебног колективног
уговора за запослене у јавним службама
Републике Српске («Службени гласник Републике Српске»
број 60/21) У-46/22 375(2)
- Одлука о укидању статуса јавног добра
(«Службени гласник Републике Српске» број 24/19)
У-62/22 484/2

МИНИСТАРСТВА И ДРУГИ РЕПУБЛИЧКИ ОРГАНИ

- *Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у Министарству унутрашњих послова*
У-1/22 22
У-20/22 239
- *Правилник о садржају јавних исправа које издају високошколске устнове*
(«Службени гласник Републике Српске» број 88/21)
У-8/22 35
- *Инструкција о начину пријаве за исплату једнократне новчане помоћи младима у Републици Српској*
број 06.09/020-2075/22 од 1. јула 2022. године
и број 06.09/020-2075-1/22 од 1. августа 2022. године
У-39/22 289
- *Правилник о стандардима и нормативима за финансирање јавних високошколских установа*
(„Службени гласник Републике Српске“
бр. 85/21, 9/22 и 86/23) У-7/23 523/2

СУДОВИ, ЈАВНА ТУЖИЛАШТВА

- *Обавезно упутство о поступању тужилаца*
у доношењу одлука У-77/21 56
- *Упутства о поступању у раду на предметима код кривичног дјела крађа енергије из члана 225. Кривичног законика Републике Српске број А-345/22 од 28. септембра 2022. године*
У-60/22 317(2)

ГРАД, ОПШТИНА

- Одлука о доношњу Регулационог плана „Југ 3“
(„Службени гласник града Бања Лука” број 20/22)
У-4/21 102
- Одлука о јавном превозу лица и ствари на подручју
општине Србац („Службени гласник општине
Србац“ број 57/09) У-37/22 147
- Правилник о поступку, критеријумима и начину додјеле
линија и регистрације редова возжње аутобуских линија
на подручју општине Србац („Службени гласник општине
Србац“ број 3/10) У-37/22 147
- Одлука о именовању Комисије за спровођење опозива
градоначелника града Бијељина
(„Службени гласник Града Бијељина“ број 4/23)
У-20/23 182
- Одлука о покретању поступка о опозиву
градоначелника града Бијељина
(„Службени гласник Града Бијељина“ број 4/23)
У-21/23 186
- Одлука о оснивању А.Д. Комуналног предузећа
„Комуналац“ Вишеград
(„Службени гласник општине Вишеград“ бр. 11/11 и 6/13)
У-24/22 251
- Одлука о измјени и допуни Плана парцелације
„Тодорићи 3“
(„Службени гласник града Требиње“ број 3/18)
У-29/22 255

- Одлука о измјени дијела Регулационог плана за простор
Регулационог центра у Бањој Луци
(„Службени гласник Града Бања Лука“ број 18/22)
У-31/22 272

- Одлука о прикупљању, одвожењу и депоновању
комуналног отпада
(„Службени гласник Града Бијељина“ број 5/13)
У-7/22 322(2)

- Одлука о одређивању простора за
одржавање јавних скупова
(«Службени гласник Града Бања Лука» број 31/11)
У-11/22 330(2)

- Правилник о критеријумима на основу којих се
утврђује који службеници и намјештеници у оквиру
Општинске управе Билећа постају нераспоређени
(„Службени гласник Општине Билећа“ број 3/22)
У-47/22 388(2)

- Правилник о измјенама Правилника о унутрашњој
организацији и систематизацији радних мјеста
Општинске управе Билећа
(„Службени гласник Општине Билећа“ број 4/22)
У-48/22 439/2

- Правилник о условима и начину отуђења
непокретности у својини Града Бања Лука
у циљу реализације инвестиционог пројекта од
посебног значаја за локални економски развој
(«Службени гласник Града Бања Лука» бр. 14/17 и 11/18)
У-58/22 472/2

- Одлука о условима и начину продаје, односно
општеређења правом грађења непокретности,
начину и условима продаје непокретности и
давања у закуп непокретности у
Пословној зони „Рамићи-Бањалука“
(«Службени гласник Града Бања Лука» број 23/17)
У-58/22 472/2

ЈАВНЕ УСТАНОВЕ, ПРИВРЕДНА ДРУШТВА

- Правилник о дисциплинској и материјалној одговорности
радника у
„Службеном гласнику Републике Српске“ број 01-5141/20
од 27. октобра 2020. године У-13/22 76

- Јавни конкурс за избор и именовање директора и замјеника
Директора Агенције за банкарство Републике Српске
Број 06/07/012-650-1/22 од 14. априла 2022. године
У-15/21 129

- Одлука о цијенама и начину наплате комуналних
услуга на Подручју града Зворник
(„Службени гласник Града Зворник“ број 17/20)
У-26/22 138

- Кодекс професионалне етике на Универзитету
у Источном Сарајеву број 01-С-184-1-ХLVII/18
У-40/22 339(2)

- Правилник о раду Акционарског друштва „Комуналац“
Бијељина број 8354/2019 У-15/22 363(2)

- *Пословник о раду Савјетодавног одбора за родну
Равноправност на Универзитету у Бањој Луци*
У-67/22 395(2)

- *Одлука о матичности чланица Универзитета
у Бањој Луци за научна/умјетничка поља и уже
научне/умјетничке области и разврставање предмета
по ужим научним/умјетничким областима и
катедрама број 02/04-3.2924-1/21*
У-42/22 420/2

- *Правилник о измјенама и допунама Правилника о
Службеном путовању и превозу запослених
број И-4.13636/21 и И-4.13636-1/21*
У-50/22 448/2

- *Правилник о дисциплинској и материјалној
Одговорности радника Јавног предузећа
„Путеви Републике Српске“ д.о.о.
Бања Лука број 01-354-УП-9/18* У-57/22 467/2

УДРУЖЕЊА, ОРГАНИЗАЦИЈЕ, ФОНДАЦИЈЕ

- *Посебни колективни уговор о измјенама Посебног
колективног Уговора за запослене у области локалне
самоуправа
("Службени гласник Републике Српске" број 8/22)*
У-24/21 64

- *Пијачни ред на Кванташкој пијаци, број 2562/2013
од 18. октобра 2013. године У- 30/21*
У-34/22 123

- Правилник о начину и условима коришћења средстава од
Компензационог фонда Републике Српске у 2022. години
број 426/22 од 12. августа 2022. године

У-54/22

162

- Споразум о продужењу рока важења
Посебног колективног уговора за запослене
у органима управе Републике Српске
(„Службени гласник Републике Српске“ бр. 67/16,
104/17, 47/19, 83/20 60/21)

У-44/22

294

- Споразум о продужењу рока важења
посебног колективног уговора за запослене
у јавним службама Републике Српске
(„Службени гласник Републике Српске“ бр. 69/16,
52/19, 83/20, 60/21 и 62/22)

У-46/22

375/2)

- Правилник о поступку утврђивања привремене
спријечености за рад
(„Службени гласник Републике Српске“ број 43/23)

У-54/23

455/2

- Правилник о остваривању права на накнаду плате
за вријеме привремене неспособности за рад
(„Службени гласник Републике Српске“ бр. 14/22 и 99/22)

У-63/22

549/2

СУКОБ НАДЛЕЖНОСТИ

- Основни суд у Бањој Луци, Одјељење за просторно уређење
општине Лакташи и Министарство за урбанизам и
стамбено-комуналне дјелатности,
грађевинарство и екологију

У-1/23

176

- Основни суд у Бијељини и Пореска управа Републике
Српске, Подручни центар Бијељина
У-38/23 400(2)

- Републичка управа за геодетске и имовинско-правне
послове Бањалука и Основни суд у Вишеграду
У-78/23 581/2

**ВИТАЛНИ НАЦИОНАЛНИ ИНТЕРЕС
КОНСТИТУТИВНИХ НАРОДА**

- Закон о непокретној имовини која се користи
за функционисање јавне власти број 02/1-021-1304/22
УВ-1/23 589/2

- Одлука о избору члана Комисије за жалбе
број: 02/1-021-694/23 УВ-2/23 596/2

