

Ustavni sud Republike Srpske, na osnovu člana 115. Ustava Republike Srpske, člana 40. stav 5, člana 60. stav 1. tačka a) i člana 61. stav 1. tačka g) Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 104/11 i 92/12), na sjednici održanoj 30. oktobra 2019. godine, d o n i o j e

## **ODLUKA**

Utvrđuje se da član 21. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o premjeru i katastru Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 62/18) nije u saglasnosti sa Ustavom Republike Srpske

Ne prihvata se inicijativa za ocjenjivanje ustavnosti člana 12. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o premjeru i katastru Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 62/18).

### **Obrazloženje**

Siniša Mikić iz Doboja dao je Ustavnom sudu Republike Srpske (u daljem tekstu: Sud) inicijativu za pokretanje postupka za ocjenjivanje ustavnosti čl. 12. i 21. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o premjeru i katastru Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 62/18), smatrajući da su u suprotnosti sa članovima 16. i 110. Ustava Republike Srpske (u daljem tekstu: Ustav). Ne obrazlažući posebno razloge osporavanja člana 12. navedenog zakona, davalac inicijative ističe da njegov član 21. nije u skladu sa čl. 16. i 110. Ustava, jer propisujući da će se postupak osnivanja katastra nepokretnosti koji je počeo prije stupanja na snagu osporenog zakona okončati u skladu sa ovim zakonom utvrđuje povratno dejstvo osporenog zakona.

Đorđe Dimitrijević iz Banjaluke dao je Ustavnom sudu inicijativu za pokretanje postupka za ocjenjivanje ustavnosti člana 12. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o premjeru i katastru Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 62/18) i člana 21. istog zakona, a koji ogovara odredbi člana 185a. Zakona o premjeru i katastru Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 6/12, 110/16 i 62/18), smatrajući da su navedene zakonske odredbe u suprotnosti sa čl. 16, 54, 56, 110. i 112. Ustava, čl. 6. i 13. Konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (u daljem tekstu: Konvencija) i članom 1. Protokola 1. uz Konvenciju. Davalac inicijative ističe da su navedenim zakonskim odredbama uređeni upravni postupci započeti prije stupanja na snagu osporenog zakona, čime je, bez utvrđivanja opšteg interesa, određeno njihovo povratno dejstvo. Takođe, davalac inicijative smatra: da razlozi izloženi u obrazloženju Prijedloga osporenog zakona ne opravdavaju propisivanje iz njegovih članova 12. i 21, da je zakonodavac propustio da odredi domet povratnog dejstva Zakona jer nije jasno da li se propisivanje iz člana 21. Zakona odnosi i na postupke u kojima su donesene pravosnažne i izvršne odluke, da se prekidanjem postupaka pojedinačnih uspostava (član 21. Zakona) povređuje pravo stranke na pristup sudu i pravo na suđenje u razumnom roku, s obzirom na to da nastavak postupka zavisi od diskrecione odluke uprave da provede postupak masovnog izlaganja, te da tek po njihovom pravosnažnom okončanju nezadovoljne stranke stiču pravo da pokreću relevantne sudske postupke, da je pravo na ulaganje žalbe na zaključak uprave kojim se prekida postupak pojedinačne uspostave samo formalne prirode jer se može očekivati da će iste biti neosnovano odbijane, čime je povrijeđeno pravo stranke na djelotvoran pravni lijek, da je strankama koje su pokretale postupke pojedinačnih izlaganja povrijeđeno pravo na imovinu u smislu čl. 54. i 56. Ustava i člana 1. Protokola 1. uz Konvenciju, da zakonodavac nije odredio da li će im do sada uplaćena sredstva biti vraćena. U prilog izloženom, davalac inicijative ukazuje na praksu

Evropskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda Crne Gore.

Jasmina Babić iz Banjaluke dala je je Ustavnom sudu inicijativu za pokretanje postupka za ocjenjivanje ustavnosti čl. 12. i 21. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o premjeru i katastru Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 62/18) smatrajući da su ovim odredbama povrijeđena prava građana zajemčena Ustavom, Ustavom BiH i Konvencijom, a koja se odnose na jemstvo prava na pravično suđenje, ravnopravan tretman i zabranu diskriminacije, te djelotvorno domaće pravno sredstvo. Davalac inicijative smatra da su građani koji su pokrenuli pojedinačne postupke izlaganja dovedeni u neravnopravan položaj u odnosu na one građane o čijim će pravima na nepokretnostima nadležna uprava odlučivati po službenoj dužnosti i o trošku Republike. S tim u vezi ukazuje na problem obeštećenja pojedinaca koji su u postupcima pojedinačnih osnivanja uplatili značajna sredstva postupajućem organu, koji, u skladu sa osporenim zakonskim odredbama, neće odlučiti o njihovim zahtjevima.

Saglasno članu 9. st. 1. i 3. Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 114/12, 29/13 i 90/14), Sud je rješenjem broj U-74/18 od 28. novembra 2018. godine odlučio da spoji postupke po inicijativama br. U-74/18, U-80/18 i U-93/18, te da vodi jedinstven postupak pod brojem U-74/18.

Narodna skupština Republike Srpske nije dostavila odgovor na navode iz inicijative.

Osporenim članom 12. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o premjeru i katastru Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 62/18) (u daljem tekstu: Zakon) brisan je član 71. stav 3. Zakona o premjeru i katastru Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 6/12 i 110/16), te je utvrđeno da dosadašnji st. 4, 5, 6. i 7. postaju st. 3, 4, 5. i 6.

Član 71. stav 3. Zakona o premjeru i katastru Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 6/12 i 110/16) propisivao je da katastar nepokretnosti može da se osnuje za dio katastarske opštine, a najmanje za jednu parcelu na osnovu odluke Uprave, s tim da je podnosilac zahtjeva obavezan da snosi troškove tog postupka.

Osporenim članom 21. Zakona je, poslije člana 185. Zakona o premjeru i katastru Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 6/12 i 110/16), dodan novi član 185a. kojim je propisano da će se postupak osnivanja katastra nepokretnosti koji je počeo prije stupanja na snagu ovog zakona okončati u postupku osnivanja katastra nepokretnosti u skladu sa ovim zakonom.

Odredbama Ustava Republike Srpske, u odnosu na koje su osporene pomenute zakonske odredbe, utvrđeno je: da su građani Republike ravnopravni u slobodama, pravima i dužnostima, da su jednaki pred zakonom i uživaju istu pravnu zaštitu bez obzira na rasu, pol, jezik, nacionalnu pripadnost, vjeroispovijest, socijalno porijeklo, rođenje, obrazovanje, imovno stanje, političko i drugo uvjerenje, društveni položaj ili drugo lično svojstvo (član 10), da svako ima pravo na jednaku zaštitu svojih prava u postupku pred sudom i drugim državnim organom i organizacijom, te da je svakome zajemčeno pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se rješava o njegovom pravu ili na zakonom zasnovanom interesu (član 16), da svi oblici svojine imaju jednaku pravnu zaštitu (član 54), da se zakonom može ograničiti ili oduzeti pravo svojine uz pravičnu naknadu (član 56), da zakoni, drugi propisi i opšti akti ne mogu imati povratno dejstvo, te da se samo zakonom može odrediti da pojedine njegove odredbe, ako to zahtijeva opšti interes utvrđen u postupku donošenja zakona, imaju povratno dejstvo (član 110. st. 1. i 2).

Ustav, u odredbama koje su, po ocjeni Suda, od značaja za ocjenu osnovanosti navoda iz

inicijative utvrđuje da se ustavno uređenje Republike temelji se na vladavini prava (član 5. stav 1. alineja 4), da Republika uređuje i obezbjeđuje, između ostalog, svojinske i obligacione odnose i zaštitu svih oblika svojine, te organizaciju, nadležnosti i rad republičkih organa, kao i druge odnose od interesa za Republiku (tač. 6, 10. i 18. Amandmana XXXII, kojim je zamijenjen član 68. Ustava), da poslove državne uprave obavljaju ministarstva i drugi republički organi uprave, koji provode zakone i druge propise i opšte akte, rješavaju u upravnim stvarima, vrše upravni nadzor i obavljaju druge upravne poslove utvrđene zakonom (čl. 97. st. 1. i 2).

Sud je imao u vidu da je članom 6. stav 1. Konvencije utvrđeno je da svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona. Članom 13. Konvencije utvrđeno je da svako kome su povrijeđena prava i slobode predviđene u ovoj konvenciji ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred nacionalnim vlastima, bez obzira na to da li su povrede izvršila lica koja su postupala u službenom svojstvu. Članom 14. Evropske konvencije utvrđeno je da se uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj konvenciji obezbjeđuje bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status. Član 1. stav 1. Protokola uz Konvenciju propisuje da svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine, da niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava, te da je pravo države da primjenjuje zakone koje smatra potrebnim radi regulisanja korištenja imovine u skladu sa opštim interesima.

Sud je ocijenio da su, shodno citiranim ustavnim ovlašćenjima, Zakonom o premjeru i katastru Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 6/12, 110/16 i 62/18) uređeni, između ostalog, upravni i stručni poslovi koji se odnose na premjer Republike Srpske i katastar nepokretnosti (član 1). Prema ovom zakonu katastar nepokretnosti je osnovni i javni registar o nepokretnostima i stvarnim pravima na njima, dok nepokretnosti koje se, u smislu ovog zakona, upisuju u katastar nepokretnosti jesu zemljište (katastarske parcele poljoprivrednog, šumskog, građevinskog i drugog zemljišta), nadzemni i podzemni građevinski objekti i posebni dijelovi objekata koji čine građevinsku cjelinu (stan, poslovni prostor, garaža i drugi objekti) (član 4. stav 1. i 2). Članom 71. ovog zakona je, između ostalog, propisano da se katastar nepokretnosti osniva u postupku izlaganja na javni uvid podataka o nepokretnostima i utvrđivanja prava na nepokretnostima, a prema podacima katastarske evidencije, zemljišne knjige, knjige uložениh ugovora o otkupu stambenih zgrada i stanova i knjige uložениh ugovora o prodaji poslovnih zgrada, poslovnih prostorija i garaža i katastarskog ili komasacionog premjera, na osnovu kojih se formira baza podataka katastra nepokretnosti, dok predmetni postupak provodi komisija za izlaganje na javni uvid podataka o nepokretnostima i utvrđivanje prava na nepokretnostima. Članom 72. stav 2. ovog zakona propisano je da odluku o katastarskom premjeru i osnivanju katastra nepokretnosti donosi Uprava.

Sud je konstatovao da pojam Uprava, u smislu predmetnog zakona, označava Republičku upravu za geodetske i imovinsko-pravne poslove (član 5. stav 1).

U okviru ovlašćenja zakonodavnog organa utvrđenog tač. 6. i 10. Amandmana XXXII na Ustav Republike Srpske, kojim je zamijenjen član 68. Ustava, Narodna skupština je ovlašćena da

zakonom uredi oblast premjera i katastra nepokretnosti, katastra vodova i upis prava na nepokretnostima. S tim u vezi, pravo zakonodavca da uredi organizaciju, nadležnost i rad državnih organa, u konkretnom slučaju Republičke uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove (u daljem tekstu: Uprava), po ocjeni Suda, uključuje njegovu nadležnost da uredi postupak u kome će ova uprava postupati prilikom osnivanja katastra nepokretnosti, na način što će, između ostalog, utvrditi da će se ovaj katastar osnivati za područje cijele katastarske opštine, zbog čega nije od ustavnopravnog značaja mogućnost da zakonodavac svoja ustavna ovlaštenja iskoristi na drugačiji način, odnosno da dozvoli osnivanje predmetnog katastra i za dijelove katastarskih opština.

Nadalje, saglasno članu 86. Zakona o premjeru i katastru Republike Srpske, na osnovu činjenica utvrđenih u postupku izlaganja podataka, komisija donosi rješenje koje sadrži podatke o nepokretnostima, označenje prava na nepokretnosti i nosilaca tih prava, ograničenje vezano za raspolaganje nepokretnostima, nalog za upis podataka o nepokretnostima i nosiocima prava na nepokretnostima, a na predmetno rješenje je, saglasno članu 87. st. 1. i 3. istog zakona, moguće izjaviti žalbu Upravi, odnosno pokrenuti parnični ili vanparnični postupak kod nadležnog suda, dok su potencijalna prava trećih lica na nepokretnostima zaštićena u smislu člana 85. i 89. ovog zakona. S tim u vezi Sud je utvrdio da osporenim propisivanjem nisu povrijeđena prava građana da o njihovim pravima i obavezama, u razumnom roku, raspravi i odluči nadležan sud ili drugi državni organ ili organizacija, obrazovani na osnovu zakona. Samo očekivanje davaoca inicijative da će osnivanje katastra nepokretnosti za cijelu katastarsku opštinu trajati neopravdano dugo, za razliku od pojedinačnih osnivanja, nije od ustavnopravnopravnog značaja, s obzirom na to da Sud, u skladu sa članom 115. Ustava, nije ovlašten da razmatra mogućnost eventualnih zloupotreba postupajućih organa u primjeni osporenih zakonskih odredaba u pojedinačnim slučajevima.

S obzirom na izloženo Sud je utvrdio da nisu osnovani navodi davaoca inicijative prema kojima su navedenim normiranjem narušene garancije iz člana 16. Ustava, te člana 6. stav 1. Konvencije, niti isto postavlja pitanje ustavnosti u odnosu na postojanje djelotvornih pravnih lijekova iz člana 13. Konvencije.

Sud je takođe utvrdio da nisu osnovani ni navodi iz inicijative prema kojima su brisanjem odredbe člana 71. stav 3. Zakona o premjeru i katastru povrijeđena imovinska prava građana zajemčena čl. 54. i 56. Ustava te članom 1. Protokola 1. uz Konvenciju. Samim pokretanjem postupka osnivanja katastra nepokretnosti imovinska prava nisu utvrđena, niti postoji obaveza Uprave da ih utvrdi u obliku i obimu u kojem stranke u postupku smatraju da im pripadaju, te se ne može govoriti o stečenim pravima koja se ne bi mogla dovoditi u pitanje novim zakonom, niti o obligacionom odnosu koji bi se cijenio prema propisima koji su bili na snazi u vrijeme njegovog nastanka. Vjerovanje stranke da će u postupku Uprava prepoznati njihova imovinska prava ne može se smatrati njenim legitimnim očekivanjem, jer isto nije zasnovano na zakonskoj odredbi niti pravosnažnom pravnom aktu. S obzirom na izloženo, a imajući u vidu da se imovinskopravna jemstva iz Ustava i Konvencije odnose na postojeću imovinu ili imovinu u odnosu na koju postoji izvršan naslov, Sud je utvrdio da je neosnovano u kontekst garancija iz čl. 54. i 56. stav 1. Ustava i člana 1. Protokola 1. uz Konvenciju stavljati očekivanu imovinu, odnosno pravo na sticanje buduće imovine u postupku osnivanja katastra nepokretnosti.

Propisujući kao u osporenom članu 12. Zakona, zakonodavac je obezbijedio ravnotežu između

opštedruštvenog interesa za efikasnim postupkom uspostave katastra nepokretnosti na republičkom nivou i interesa pojedinca za evidentiranjem njegovih prava na pojedinačnim parcelama. Ovakvo rješenje se, prema stanovištu Suda, saglasno članu 10. Ustava, na jednak način odnosi na sva lica koja se nalaze u istim ili sličnim pravnim situacijama, čime su stvorene pretpostavke za njihov ravnopravan tretman u praksi. Pitanja pravičnosti, opravdanosti i cjelishodnosti ovakvog zakonskog rješenja ne spadaju u nadležnost Suda koja je utvrđena članom 115. Ustava.

Međutim, ne sporeći pravo zakonodavca da uredi materiju osnivanja katastra nepokretnosti na način koji smatra cjelishodnim, Sud je utvrdio da je propisivanjem kao u osporenom članu 21. Zakona, zakonodavac postupio suprotno načelu vladavine prava iz člana 5. stav 1. alineja 4. Ustava.

Naime, ovlašćenje zakonodavca da uredi postupak u kome će Republička uprava za geodetske i imovinskopravne postupke postupati prilikom osnivanja katastra nepokretnosti, istovremeno znači i obavezu da zakonska norma mora da ispunjava određene standarde koji se tiču njenog kvaliteta. Naime, da bi zakonska odredba bila u funkciji vladavine prava, ona mora da bude jasna, precizna, dostupna adresatima i za njih predvidiva, tj. takva da oni mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze da bi u skladu sa njima mogli postupati. U kontekstu brisanja odredbe člana 71. stav 3. Zakona o premjeru i katastru, tj. ukidanja instituta pojedinačnih uspostava katastra nepokretnosti, propisivanje prema kome će se postupak osnivanja katastra nepokretnosti koji je počeo prije stupanja na snagu ovog zakona okončati u postupku osnivanja katastra nepokretnosti u skladu sa ovim zakonom, suštinski, onemogućava da započeti postupci pojedinačnih osnivanja ovog katastra budu završeni utvrđivanjem sadržaja nepokretnosti i prava na njima, a kako je to ranije jemčio Zakon o premjeru i katastru Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 6/12 i 110/16). Imajući u vidu da su pomenuti postupci započeti prema odredbama Zakona o premjeru i katastru Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 6/12 i 110/16), legitimna su očekivanja adresata da o njihovim pravima i obavezama bude odlučeno u skladu sa tim zakonom. Kako lica koja su pred nadležnom upravom započela postupke pojedinačnih osnivanja katastra nepokretnosti, u vrijeme njihovog pokretanja, nisu mogla da predvide da njihova prava i obaveze na nepokretnostima neće biti utvrđivana, odnosno da posljedice primjene osporene odredbe člana 21. Zakona nisu primjerene legitimnim očekivanjima adresata, Sud je ocijenio da je propisivanje iz ove zakonske odredbe suprotno garancijama iz člana 5. stav 1. alineja 4. Ustava.

Imajući u vidu da je normiranjem iz osporenog člana 21. Zakona narušeno ustavno načelo vladavine prava, time je, po ocjeni Suda, istovremeno došlo do povrede i člana 108. stav 1. Ustava, prema kojem zakoni, statuti, drugi propisi i opšti akti moraju biti u saglasnosti sa Ustavom. Prema mišljenju Suda, s obzirom na ranije utvrđene razloge neustavnosti osporenog člana 21. Zakona, razmatranje navoda o njegovoj nesaglasnosti sa drugim odredbama Ustava, te odredbama Konvencije, nije od značaja za odlučivanje u ovoj ustavnopravnoj stvari.

S obzirom na to da je članom 115. Ustava definisan standard ocjene u postupcima kontrole ustavnosti zakona pred Sudom, nisu od ustavnopravnog značaja ni navodi kojima se ukazuje na praksu drugih sudova, niti navodi kojima se ukazuje na nesaglasnost osporenih zakonskih odredaba sa Ustavom Bosne i Hercegovine.

Kako je u toku prethodnog postupka pravno stanje potpuno utvrđeno i prikupljeni podaci pružaju pouzdan osnov za odlučivanje, Sud je, na osnovu člana 40. stav 5. Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske, odlučio bez donošenja rješenja o pokretanju postupka.

Na osnovu izloženog odlučeno je kao u izreci ove odluke.

Ovu odluku Ustavni sud je donio u sastavu: predsjednik Suda mr Džerard Selman i sudije: Milenko Arapović, Vojin Bojanić, Amor Bukić, Zlatko Kulenović, prof. dr Duško Medić, Irena Mojović, prof. dr Marko Rajčević i akademik prof. dr Snežana Savić.

Broj: U-74/18

30. oktobra 2019. godine

PREDSJEDNIK  
USTAVNOG SUDA  
Mr Džerard Selman, s.r.

**Izdvojeno mišljenje sudije prof. dr Duška Medića  
u predmetu Ustavnog suda Republike Srpske broj: U-74/18**

Ovo mišljenje dajem na osnovu odredbe člana 14. st. 2. Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske (Službeni glasnik R S br. 104/11 i 92/12) i člana 31. st. 5. i 6. Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Srpske (Službeni glasnik RS br. 114/12 i 29/13).

Podnosioci inicijative Siniša Mikić iz Doboja, Đorđe Dimitrijević iz Banje Luke i Jasna Babić iz Banje Luke pokrenuli su postupak za ocjenu ustavnosti članova 12 i 21. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o premjeru i katastru Republike Srpske (Službeni glasnik RS broj: 62/18). Ustavni sud Republike Srpske većinom glasova inicijative je djelimično prihvatio i utvrdio da član 21. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o premjeru i katastru Republike Srpske nije u skladu sa Ustavom Republike Srpske.

Većinski stav suda je da je propisivanjem da će se postupak osnivanja katastra nepokretnosti koji je započet prije stupanja na snagu ovog zakona okončati u postupku osnivanja katastra nepokretnosti u skladu sa ovim zakonom, zakonodavac postupio suprotno načelu vladavine prava iz člana 5. st. 1. alineja 4. Ustava Republike Srpske.

Protivim se ovom stavu Suda sa slijedećim obrazloženjem.

Kod postojećeg stanja stvari, možemo reći da se radi o pravnim očekivanjima koja su nastala za vrijeme režima starog zakona, kojima se očekivalo sticanje nekih prava i čije se kontinuirano dejstvo prostire i na vrijeme novog zakona. Ona su nesumnjivo podložna dejstvu novog zakona. Ovdje nije riječ o retroaktivnoj, nego o neposrednoj primjeni novog zakona na tzv. „situacije u toku,“ na fakta koja još nisu realizovana, uz poštovanje elemenata koji su već nastali ranije.

Neposredno dejstvo zakona znači njegovu primjenu na sadašnjost. Novi zakon se neposredno primjenjuje od momenta njegovog stupanja na snagu. On, u principu, djeluje pro futuro, sve do njegovog prestanka. Namjera zakonodavca je ovdje jasno izražena. Nije od značaja da li je taj zakon blaži ili strožiji od starog, jer to može biti od uticaja jedino u krivičnom pravu, zbog karaktera i prirode te grane prava. Ovo važi bez obzira da li se radi o ugovornim ili vanugovornim pravnim situacijama, naravno ako se radi o imperativnim, a ne dispozitivnim normama. Novi zakon ne smije da dira u svršena stanja odnosno tzv. „svršena fakta“ na koja se primjenjuje stari zakon u vrijeme kada su ta fakta svršena (npr. prava utvrđena pravosnažnim pojedinačnim aktima, okončani pravni poslovi, brak koji je zaključen punovažno, itd.). Princip nerektroaktivnosti je tekovina pravne i moralne civilizacije. Granicu retroaktivnosti odnosno neretroaktivnosti treba ustanovljavati pomoću pojma „svršenih fakata“. Izvjestan pravni kontinuitet između režima starog i

novog zakona mora biti obezbjeđen, posebno kada su u pitanju „svršena fakta“.

Zakon ima retroaktivno dejstvo kada drukčije reguliše u vrijeme starog zakona već svršene (realizovane) pravne situacije. Retroaktivnost znači prostiranje jednog zakona u prošlost odnosno u vrijeme prije njegovog stupanja na snagu, bez obzira kakav režim nosi taj zakon, blaži ili strožiji. Na ovaj način se ostvaruju ciljevi koji u određenom slučaju imaju veći društveni značaj od pravne sigurnosti u tom domenu (opravdani društveni interes). To je pitanje zakonodavnopravne politike. Pravna sigurnost je, inače, povezana sa principom retroaktivnosti, jer se povratnim dejstvom zakona upravo atakuje na sigurnost građana i ona se svjesno žrtvuje. Princip pravne sigurnosti nalaže da se „svršena fakta“ ostave van domašaja retroaktivne snage zakona. Retroaktivnošću se svjesno žrtvuje načelo pravne i druge sigurnosti u konkretnoj oblasti koja se uređuje zakonom. Isto tako, pravna sigurnost je povezana i sa jednakošću, kao vrijednošću, ali i sa jednoobraznošću prava i obaveza. Naravno, od poštovanja pravne sigurnosti zavisi i načelo vladavine prava.

U konkretnom slučaju zakonodavac nije propisao retroaktivno dejstvo novog zakona već samo njegovu primjenu na „situacije koje su u toku“ uz poštovanje proteklih dejstava. Tu, bez sumnje, nema retroaktivnog dejstva zakona, jer se radi o trenutnom dejstvu zakona. On je mogao propisati i produženo dejstvo starog zakona u pogledu tih situacija da je to smatrao cjelishodnim i to bi takođe bilo u saglasnosti sa Ustavom Republike Srpske. To je antipod retroaktivnosti. Dakle, moguća su različita rješenja sukoba zakona u vremenu. Za koje rješenje će se zakonodavac opredijeliti prilikom uređivanja prelaznog režima i postupanja u postupcima koji nisu okončani stvar je zakonodavca i njegove cjelishodne procjene, što ne može biti predmet ocjene ovog suda.

Sudija

Prof. dr Duško Medić, s.r.