

**УСТАВНИ СУД
РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ**

Б И Л Т Е Н

27

ТОМ 2

БАЊА ЛУКА, 2023.



РЕПУБЛИКА СРПСКА
УСТАВНИ СУД
БАЊА ЛУКА

Б И Л Т Е Н
УСТАВНОГ СУДА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ
27/2022.

ТОМ 2

БАЊА ЛУКА, 2023.

Б И Л Т Е Н
УСТАВНОГ СУДА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

БРОЈ: 27/2022.

Издавач
УСТАВНИ СУД РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ
Бања Лука, Драшка Божића 2

За издавача
Мр Церард Селман, предсједник
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 штампарiju
Синиша Ћулибрк

Тираж
150 примјерака

САДРЖАЈ

Одлука У-54/21 од 29. јуна 2022. године „Службени гласник Републике Српске“ број 67/22	9
Одлука У-56/21 од 29. јуна 2022. године „Службени гласник Републике Српске“ број 67/22	19
Одлука У-61/21 од 29. јуна 2022. године „Службени гласник Републике Српске“ број 67/22	27
Рјешење У-66/21 од 29. јуна 2022. године „Службени гласник Републике Српске“ број 67/22	39
Издвојено мишљење судија Ирена Мојовић	53
Рјешење У-64/21 од 13. јула 2022. године „Службени гласник Републике Српске“ број 69/22	62
Одлука У-74/21 од 13. јула 2022. године „Службени гласник Републике Српске“ број 69/22	74
Одлука У-16/22 од 13. јула 2022. године „Службени гласник Републике Српске“ број 69/22	82
Одлука У-36/21 од 12. октобра 2022. године „Службени гласник Републике Српске“ број 104/22	101
Одлука У-67/21 од 12. октобра 2022. године „Службени гласник Републике Српске“ број 104/22	120

Одлука У-79/21 од 12. октобра 2022. године „Службени гласник Републике Српске“ број 104/22	130
Рјешење У-94/21 од 12. октобра 2022. године „Службени гласник Републике Српске“ број 104/22	140
Одлука У-63/21 од 7. децембра 2022. године „Службени гласник Републике Српске“ број 125/22	150
Рјешење У-81/21 од 7. децембра 2022. године „Службени гласник Републике Српске“ број 125/22	186
Одлука У-83/21 од 7. децембра 2022. године „Службени гласник Републике Српске“ број 125/22	196
Одлука У-89/21 од 7. децембра 2022. године „Службени гласник Републике Српске“ број 125/22	212
Одлука У-91/21 од 7. децембра 2022. године „Службени гласник Републике Српске“ број 125/22	224
Одлука У-51/21 од 21. децембра 2022. године „Службени гласник Републике Српске“ број 131/22	235
Рјешење У-90/21 од 21. децембра 2022. године „Службени гласник Републике Српске“ број 131/22	246

II

ОДЛУКЕ ВИЈЕЋА ЗА ЗАШТИТУ ВИТАЛНОГ ИНТЕРЕСА УСТАВНОГ СУДА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ 253

Рјешење број УВ-1/22 од 23. марта 2022. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 255

Одлука број УВ-2/22 од 17. августа 2022. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 80/22 262

Одлука број УВ-3/22 од 17. августа 2022. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 80/22 277

Рјешење број УВ-4/22 од 18. октобра 2022. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 104/22 288

III

ПРЕДМЕТНИ РЕГИСТАР297

НАРОДНА СКУПШТИНА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ 297

ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ 299

МИНИСТАРСТВА И ДРУГИ РЕПУБЛИЧКИ ОРГАНИ 299

ГРАД , ОПШТИНА 300

ЈАВНЕ УСТАНОВЕ, ПРИВРЕДНА ДРУШТВА 304

УДРУЖЕЊА, ОРГАНИЗАЦИЈЕ, ФОНДАЦИЈЕ 305

СУКОБ НАДЛЕЖНОСТИ	306
ВИТАЛНИ НАЦІОНАЛНИ ІНТЕРЕС КОНСТИТУТИВНИХ НАРОДА	306

Одлука

Број У- 54/21 од 29. јуна 2022. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 67/22

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске, члана 40. став 5. 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 29. јуна 2022. године, д о н и о ј е

О Д Л У К У

Утврђује се да Одлука о кредитном задужењу Општине Гацко (“Службени гласник Општине Гацко” број 5/21) није у сагласности с Уставом Републике Српске и Законом о задуживању, дугу и гаранцијама Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 71/12, 52/14, 114/17, 131/20, 28/21 и 90/21).

О б р а з л о ж е њ е

Вукота Говедарица из Гацка дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за оцјењивање уставности и законитости Одлуке о кредитном задужењу Општине Гацко (“Службени гласник Општине Гацко” број 5/21). Давалац иницијативе не наводи одредбе Устава Републике Српске у односу на које оспорава наведену одлуку, а из садржине иницијативе произлази да оспорава само законитост Одлуке и то са становишта одредаба Закона о задуживању, дугу и гаранцијама Републике Српске (“Службени гласник

Републике Српске” бр. 71/12, 52/14, 114/17, 131/20 и 28/21), Закона о буџетском систему Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 121/12, 52/14, 103/15 и 15/16) и Закона о локалној самоуправи (“Службени гласник Републике Српске” бр. 97/16 и 36/19). Образлажући наведено давалац иницијативе цитира члан 62. став 2. тач. а) до е) и став 4. Закона о задуживању, дугу и гаранцијама Републике Српске, те износи мишљење на који начин су оспореном одлуком повријеђене наведене законске одредбе којим је прописана обавезна садржина одлуке којом скупштина јединице локалне самоуправе одобрава задужење, те обавеза јединице локалне самоуправе да обавијести јавност о сједници скупштине јединице локалне самоуправе на којој ће се разматрати одобравање задужења, у најмање једном дневном листу доступном на територији јединице локалне самоуправе и њеној званичној интернет презентацији, најмање седам дана прије дана одржавања сједнице скупштине. Поред наведеног, давалац иницијативе цитира одредбу члана 53. Закона о буџетском систему Републике Српске и образлаже на који начин је оспореним прописивањем повријеђена ова законска одредба, те предлаже да Суд утврди да оспорена одлука није у сагласности с Уставом и наведеним законима.

Скупштина Општине Гацко није доставила одговор на наводе из иницијативе.

У одговору који је, као законски заступник Општине Гацко, доставило Правобранилаштво Републике Српске, Сједиште замјеника у Требињу, оспорени су наводи даваоца иницијативе као неосновани те је, између осталог, наведено да је оспорена одлука оквир за припремање Одлуке о

прихватању кредитног задужења Општине Гацко, односно да се њом стварају предуслови за улазак у процедуру кредитног задужења. С тим у вези, у изјашњењу се наглашава да је предмет оспорене одлуке оквир дјеловања начелника Општине Гацко и Одјелења за привреду, финансије и друштвене дјелатности Општинске управе Општине Гацко, у сврху доношења коначне Одлуке о прихватању кредитног задужења Општине Гацко, која би у коначности садржавала све елементе у складу са Законом о локалној самоуправи, Законом о буџетском систему Републике Српске и Законом о задуживању, дугу и гаранцијама Републике Српске.

Одлуку о кредитном задужењу Општине Гацко (“Службени гласник Општине Гацко” број 5/21) донијела је Скупштина Општине Гацко, на основу чл. 59, 62. и 66. Закона о задуживању, дугу и гаранцијама Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 71/12, 52/14 и 114/17), члана 50. Закона о буџетском систему Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 121/12, 52/14, 103/15 и 15/16), члана 39. тачка 25) Закона о локалној самоуправи (“Службени гласник Републике Српске” бр. 97/16 и 36/19) и члана 36. став 2. тачка 26. Статута Општине Гацко (“Службени гласник Општине Гацко” бр. 5/17 и 1/19). Оспореном одлуком прописано је: да се одобрава кредитно задужење Општине Гацко, у износу од 7.000.000 КМ (тачка I), да ће средства бити коришћена за отплату старих дугова и инвестиција у складу с Планом капиталних улагања општине Гацко за период од 2021-2023. године и Стратегијом развоја општине Гацко за период 2022-2027. године (тачка II), да се задужује начелник општине да формира тим који ће до 5. јула 2021. године израдити План капиталних улагања општине Гацко за период од 2021-2023. године (тачка III), да

се задужује Одјелење за привреду, финансије и друштвене дјелатности Општинске управе општине Гацко да изради План отплате старих дугова до наредног скупштинског засједања (тачка IV), да ће Одјелење за привреду, финансије и друштвене дјелатности Општинске управе општине Гацко, на основу урађених планова наведених у тач. II и IV ове одлуке, дати приједлог Скупштини Општине Гацко утрошка кредитних средстава (тачка V) и да ова одлука ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Општине Гацко (тачка VI).

Приликом разматрања навода из иницијативе Суд је имао у виду да давалац иницијативе није навео одредбе Устава у односу на које оспорава уставност Одлуке о кредитном задужењу Општине Гацко (“Службени гласник Општине Гацко” број 5/21). Међутим, полазећи од разлога оспоравања наведених у иницијативи Суд је оцијенио да се уставност наведене одлуке оспорава са становишта члана 108. став 2. Устава, којим је утврђено да прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом.

Разматрајући оспорену одлуку са становишта навода и разлога изнијетих у иницијативи, Суд је, прије свега, имао у виду Закон о задуживању, дугу и гаранцијама Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 71/12, 52/14, 114/17, 131/20, 28/21 и 90/21), којим се уређују начин и поступак задуживања, издавање гаранција и емисија хартија од вриједности Републике Српске, јединица локалне самоуправе и фондова социјалне сигурности, обезбјеђење средстава за отплату дуга, вођење евиденције о дугу, гаранцијама и хартијама од вриједности, као и друга питања која се односе на дуг, гаранције и хартије од вриједности

Републике Српске, јединица локалне самоуправе и фондова социјалне сигурности (члан 1). С тим у вези, Суд је имао у виду да је овим законом прописано да се јединица локалне самоуправе може дугорочно задужити само ако у периоду стварања дуга укупан износ који доспијева за отплату, по предложеном дугу и цјелокупном доспјелом неизмиренем постојећем дугу, у било којој наредној години није већи од 18% износа њених редовних прихода остварених у претходној фискалној години (члан 59. став 1), те да се краткорочни дуг отплаћује у року од 12 мјесеци од дана настанка задужења и ни у једном тренутку не може бити већи од 5% редовних прихода остварених у претходној фискалној години (члан 60). Такође, да је овим законом, и то чланом 62. прописано да јединица локалне самоуправе може да се задужи или изда гаранцију искључиво на основу одлуке скупштине јединице локалне самоуправе (став 1), да одлука јединице локалне самоуправе садржи: а) намјену и врсту задужења, б) износ главнице задужења, в) камату и остале трошкове задужења, г) рок доспијећа и услове отплате, д) начин осигурања отплате дуга са описом колатерала, ђ) коефицијент сервиса дуга у складу са ограничењима из чл. 59. и 60. овог закона и е) изјаву којом се потврђује да нема доспјелих а неизмирених обавеза по основу пореза и доприноса (став 2), да се на садржај одлуке скупштине јединице локалне самоуправе о издавању гаранције сходно примјењују одредбе из става 2. овог члана, са исказаним коефицијентом изложености по издатим гаранцијама у вези са ограничењем из члана 61. овог закона (став 3), да обавјештење о сједници скупштине јединице локалне самоуправе на којој ће се разматрати одобравање задужења или гаранција мора бити објављено у најмање једном дневном листу доступном на територији

јединице локалне самоуправе и њеној званичној интернет-презентацији, најмање седам дана прије дана одржавања сједнице скупштине (став 4), да је јединица локалне самоуправе обавезна да прибави сагласност Министарства финансија за задужење, односно за издавање гаранције (став 5), да јединица локалне самоуправе доставља Министарству финансија одлуку о задуживању или издавању гаранције у року од десет дана од дана њеног доношења (став 7), а чланом 66. да се јединица локалне самоуправе може краткорочно задужити у току фискалне године за: а) привремено финансирање дефицита произашлог из готовинског тока и б) финансирања пренесених обавеза (став 1), да се јединица локалне самоуправе може дугорочно задужити за: а) финансирање капиталних инвестиција, б) рефинансирање постојећег дуга в) финансирање пренесених обавеза и г) финансирање обавеза насталих ради реструктурирања и консолидовања правног лица чији је она већински власник, под условом да се изради план реструктурирања и консолидовања тог правног лица (став 2).

Поред тога, Суд је имао у виду одредбе Закона о локалној самоуправи (“Службени гласник Републике Српске” бр. 97/16, 36/19 и 62/21), и то члан 39. тачка 25. којим је прописано да скупштина јединице локалне самоуправе доноси одлуку о задужењу јединице локалне самоуправе, те члан 78. којим је прописано да јединице локалне самоуправе имају право да се кредитно задужују у складу са процедурама и у границама утврђеним законом.

Такође, Суд је имао у виду Закон о буџетском систему Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 121/12, 52/14, 103/15 и 15/16) и то члан 50. ст. 1. и 2.

којим је прописано да задуживање представља реализацију уговорених кредита и зајмова, емитовање хартија од вриједности и издавање гаранција у току фискалне године, а сервисирање дуга обухвата отплату главнице, камате и сервисних трошкова по основу кредита и зајмова, обавеза по основу емитованих хартија од вриједности, активираних гаранција, финансијског лизинга, других финансијских обавеза непокривеног дефицита утврђеног у претходним фискалним годинама, те члан 53. којим је прописано да се начин и поступак задуживања, издавања гаранција и емисије хартија од вриједности Републике, општина, градова и фондова, обезбјеђење средстава за отплату главнице дуга, камате и сервисних трошкова, вођење евиденције о дугу, гаранцијама и хартијама од вриједности, као и друга питања која се односе на дуг, гаранције и хартије од вриједности уређују посебним законом.

Полазећи од изложеног Суд је утврдио да јединица локалне самоуправе може да се краткорочно задужи за привремено финансирање дефицита произашлог из готовинског тока и финансирања пренесених обавеза, те дугорочно за финансирање капиталних инвестиција, рефинансирање постојећег дуга, финансирање пренесених обавеза и финансирање обавеза насталих ради реструктурирања и консолидовања правног лица чији је она већински власник, под условом да се изради план реструктурирања и консолидовања тог правног лица, и то искључиво на основу одлуке Скупштине јединице локалне самоуправе, с тим да обавезно обавијести јавност о одржавању сједнице на којој ће се разматрати одобравање задужења у најмање једном дневном листу доступном на територији јединице локалне самоуправе и њеној званичној

интернет-презентацији, и то најмање седам дана прије дана одржавања сједнице скупштине, те прибави сагласност Министарства финансија. Поред тога, Суд је утврдио да одлука Скупштине јединице локалне самоуправе о задужењу (краткорочном и дугорочном) треба да садржи намјену и врсту задужења, износ главнице задужења, камату и остале трошкове задужења, рок доспијећа и услове отплате, начин осигурања отплате дуга са описом колатерала, коефицијент сервиса дуга у складу са ограничењима из чл. 59. и 60. Закона о задуживању, дугу и гаранцијама Републике Српске, као и изјаву којом се потврђује да нема доспјелих а неизмирених обавеза по основу пореза и доприноса.

Имајући у виду да оспореном одлуком није прописана врста кредитног задужења, камата и остали трошкови задужења, рок доспијећа и услови отплате, као ни други елементи прописани чланом 62. став 2. Закона о задуживању, дугу и гаранцијама Републике Српске, те да Скупштина Општине Гацко није доставила доказе да је прибавила сагласност Министарства финансија и обавијестила јавност одржавању сједнице на којој ће се разматрати одобравање задужења у најмање једном дневном листу доступном на територији јединице локалне самоуправе и њеној званичној интернет-презентацији, и то најмање седам дана прије дана одржавања сједнице скупштине, Суд је оцијенио да Одлука о кредитном задужењу Општине Гацко (“Службени гласник Општине Гацко” број 5/21) није у сагласности са Законом о задуживању, дугу и гаранцијама Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 71/12, 52/14, 114/17, 131/20, 28/21 и 90/21).

Полазећи од тога да оспорена одлука није у сагласности са законом, а да према одредби члана 108. став 2. Устава

Републике Српске прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом, по оцјени Суда Одлука није у сагласности ни с Уставом.

Наводи из одговора које је доставило Правобранилаштво Републике Српске, Сједиште замјеника у Требињу, о томе да је Скупштина Општине Гацко донијела оспорену одлуку са циљем утврђивања и стварања предуслова за улазак у процедуру кредитног задужења нису, по оцјени Суда, од утицаја на другачије рјешавање ове правне ствари будући да су сва питања која се односе на начин и поступак задуживања јединица локалне самоуправе уређена Законом о задуживању, дугу и гаранцијама Републике Српске, као посебним законом, а скупштина јединице локалне самоуправе, сагласно одредбама овог, као и Закона о локалној самоуправи и Закона о буџетском систему Републике Српске, има обавезу да поступа у границама овлашћења и у складу са прописаним процедурама.

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 Суд је одлучио као у изреци ове одлуке.

Ову одлуку Уставни суд је донио у саставу: предсједник Суда мр Церард Селман и судије: Војин Бојанић, Амор Букић, Златко Куленовић, Ирена Мојовић, проф. др Марко Рајчевић и академик проф. др Снежана Савић.

Број: У-54/21
29. јун 2022. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

Имајући у виду да оспореном одлуком није прописана врста кредитног задужења, камате и други елементи одлуке који су прописани законом, а нема ни доказа о постојању сагласности министарства финансија за кредитно задужење и испуњеност појединих процедуралних услова за њено доношење, оспорена одлука није сагласна са законом и уставним начелом законитости.

Одлука

Број У-56/21 од 29. јуна 2022. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 67/22

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске, члана 40. став 5. 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 29. јуна 2022. године, д о н и о ј е

О Д Л У К У

Утврђује се да члан 4. Одлуке о комуналним таксама („Службени гласник Града Бања Лука“ бр. 12/19 и 21/19) није у сагласности са Уставом Републике Српске и Законом о комуналним таксама („Службени гласник Републике Српске“ бр. 4/12, 123/20 и 119/21).

О б р а з л о ж е њ е

Драгослав Топић из Бање Луке, кога заступа Стојан Вукајловић, адвокат из Бање Луке, дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости члана 4. Одлуке о комуналним таксама („Службени гласник Града Бања Лука“ бр. 12/19 и 21/19), коју је донијела Скупштина Града Бања Лука. У иницијативи се наводи да оспорено прописивање није у сагласности са чланом 8. став 1. Закона о комуналним таксама („Службени гласник Републике Српске“ бр. 4/12 и

123/20) којим је, између осталог, одређено да су од плаћања комуналне таксе ослобођени предузетници који, у смислу закона којим се уређује порез на доходак, имају статус малог предузетника. Давалац иницијативе указује на то да су овим законом јединице локалне самоуправе обавезане да у року од 90 дана од дана његовог ступања на снагу ускладе своје одлуке о комуналним таксама, по чему Скупштина Града Бања Лука није поступила, тако да се малим предузетницима противправно наплаћује комунална такса. Сходно наведеном, предлаже да Суд утврди да оспорени члан 4. предметне одлуке није у сагласности са Уставом и Законом о комуналним таксама.

У изјашњењу које је на иницијативу доставило Одјељење за привреду Градске управе Града Бања Лука наводи се да је ово одјељење припремило Приједлог одлуке о комуналним таксама, који је усклађен са измјенама и допунама Закона о комуналним таксама, али овај приједлог још није стигао у скупштинску процедуру, тако да још није усвојен. Због тога се ово одјељење приликом израде рјешења о ослобађању од плаћања комуналне таксе позива на Закон о комуналним таксама, а не на оспорену одлуку, односно ослобађање од обавезе плаћања предметне таксе се врши у складу са чланом 8. овог закона. У одговору се, надаље, износи став да се у конкретном случају не ради о неуставној и незаконитој одлуци, већ о акту који није благовремено усклађен са Законом о комуналним таксама. Поред наведеног, истиче се да самосталним предузетницима, који имају статус малог предузетника, Одјељење за привреду не доноси појединачна рјешења о ослобађању од обавезе плаћања комуналне таксе, већ се ови субјекти по аутоматизму ослобађају предметне таксе у поступку пред Пореском управом Републике Српске,

када докажу статус малог предузетника. Такође се указује на праксу овог одјелјења да се сваком малом предузетнику, који поднесе захтјев за ослобађање од плаћања комуналне таксе, доставља обавјештење о начину остваривања права, без издавања рјешења, због чега су, како се истиче, нејасне и неутемељене тврдње даваоца иницијативе да се противправно наплаћује комунална такса од ових лица.

Одлуку о комуналним таксама („Службени гласник Града Бања Лука“ бр. 4/12 и 123/20) донијела је Скупштина Града Бања Лука на основу чл. 2, 7. и 9. Закона о комуналним таксама („Службени гласник Републике Српске“ број 4/12), члана 39. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ број 97/16) и члана 38. Статута Града Бања Лука („Службени гласник Града Бања Лука“ бр. 14/18 и 9/19). Оспореним нормама члана 4. ове одлуке прописано је да су од плаћања комуналних такса ослобођени: институције Босне и Херцеговине, органи организације и јавне установе Републике Српске и јединица локалне самоуправе, акредитоване међународне организације, дипломатска и конзуларна представништва, организације - удружења од јавног интереса у Републици Српској, лица којима је рјешењем надлежног органа признато својство члана породице погинулих, умрлих, несталих и заробљених бораца, РВИ и цивилне жртве рата (став 1), да су од плаћања комуналне таксе из члана 2. тачка г) ослобађају обвезници који обављају нискоакумулативне и дефицитарне производно-занатске и услужбе дјелатности на подручју града Бањалука (став 2), да се од плаћања комуналне таксе из члана 2. тачка г) у првој години од своје регистрације ослобађају предузетници који први пут покрећу привредну или услужну дјелатност (осим ноћних клубова, ноћних

барова, диско-барова, диско-клубова и дискотека), као и сви предузетници који у својству самосталног занимања први пут покрећу остале дјелатности (став 3), да се од плаћања комуналне таксе из члана 2. тачка г) ослобађају непрофитна удружења и фондације, као и слични облици организовања који су регистровани у складу са Законом о удружењима и фондацијама Републике Српске, са сједиштем на подручју града Бања Лука (став 4). Ставовима 5, 6, 7. и 8. ове одлуке прописано је којим одјељењима у Градској управи Града Бања Лука се подносе захтјеви за ослобађање од плаћања комуналне таксе.

У поступку оцјењивања уставности и законитости оспорених норми Одлуке о комуналним таксама Суд је имао у виду да је чланом 102. став 1. тач. 2. и 6. Устава Републике Српске утврђено да општина преко својих органа, у складу са законом, уређује и обезбјеђује обављање комуналних дјелатности, извршава законе и друге прописе и опште акте Републике чије је извршење повјерено општини и да, према члану 108. став 2. Устава, прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом.

Поред наведених уставних одредаба, Суд је узео у обзир и релевантне норме Закона о локалној самоуправи (“Службени гласник Републике Српске” број 97/16, 36/19 и 61/21) и то: члан 18. тачка 2) подтачка 2. којим је прописано да самосталне надлежности општине обухватају, поред осталих, уређење и обезбјеђење обављања комуналних дјелатности; члан 39. став 2. тач. 2) и 10) према којем скупштина јединице локалне самоуправе, као орган одлучивања и креирања политике јединице локалне самоуправе, доноси одлуке и друга општа акта и даје њихово аутентично тумачење,

те доноси одлуке о комуналним таксама и другим јавним приходима, када је овлашћена законом; те члан 74. тачка 2. подтачка 2. којим је прописано да су комуналне таксе један од извора прихода јединице локалне самоуправе.

Суд је, такође, имао у виду и Закон о комуналним таксама („Службени гласник Републике Српске” бр. 4/12, 123/20 и 119/21) којим се утврђују и уређују основни елементи система комуналних такса, предмет таксене обавезе, обвезник плаћања комуналне таксе, као и ослобађања од плаћања комуналне таксе. Овим законом је, између осталог, прописано: да комуналне таксе у складу са овим законом посебним актом утврђује град, односно општина, те да су комуналне таксе приход буџета јединица локалне самоуправе (члан 2), да је обвезник комуналне таксе корисник права, предмета и услуга за чије је коришћење прописано плаћање таксе (члан 4. став 1), да акт о утврђивању комуналне таксе доноси скупштина јединице локалне самоуправе, а њиме се утврђују врста, висина, рокови, начин плаћања и ослобађања од плаћања комуналне таксе (члан 7. став 1), да су од плаћања комуналних такса ослобођени: институције Босне и Херцеговине, органи, организације и јавне установе Републике Српске и јединица локалне самоуправе, акредитоване међународне организације, дипломатска и конзуларна представништва, удружења од јавног интереса за Републику Српску којима је то својство признато у складу актом којим се уређује додјела и престанак статуса удружења од јавног интереса, лица којима је рјешењем надлежног органа признато својство члана породице погинулих, умрлих, несталих и заробљених бораца, РВИ и цивилне жртве рата, особе са инвалидитетом које имају 80%

инвалидитета и особе са тјелесним оштећењем од 70 до 10% родитељ или старатељ који има статус лица које се стара о лицу са инвалидитетом, односно лице којем је рјешењем тај статус утврђен, предузетници који у смислу закона којим се уређује порез на доходак имају статус малог предузетника и обвезници комуналних такса за 12 мјесеци од регистрације (члан 8. став 1).

Полазећи од цитираних уставних и законских норми, Суд је оцијенио да је Скупштина Града Бања Лука била овлашћена да донесе оспорену одлуку, којом су утврђени обвезници плаћања комуналне таксе, врста, висина, рокови, начин плаћања и ослобађања од плаћања комуналне таксе на подручју града Бања Лука.

Међутим, по оцјени Суда, у конкретном случају дошло је до повреде начела законитости из члана 108. став 2. Устава. Приликом ове оцјене Суд је, преваходно, имао у виду одредбе члана 3. и члана 14а. Закона о измјенама и допунама Закона о комуналним таксама („Службени гласник Републике Српске“ број 123/20), којима је измијењен члан 8. став 1. основног текста овог закона који прописује који субјекти су ослобођени од плаћања комуналне таксе, те је утврђена обавеза јединица локалне самоуправе да у року од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона ускладе своје одлуке о комуналним таксама са одредбама овог закона.

С обзиром на то да Скупштина Града Бања Лука није поступила по овој законској одредби, односно није усагласила оспорени члан 4. Одлуке о комуналним таксама са чланом 3. Закона о измјенама и допунама Закона о комуналним таксама („Службени гласник Републике

Српске“ број 123/20), тиме је, по оцјени овог суда, нарушено начело законитости из члана 108. став 2. Устава Републике Српске.

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 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, Амор Букић, Златко Куленовић, Ирена Мојовић, проф. др Марко Рајчевић и академик проф. др Снежана Савић.

Број: У-56/21
29. јун 2022. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

Будући да је релевантним законом одређена обавеза јединица локалне самоуправе да у року од 90 дана од дана ступања на снагу закона ускладе своје подзаконске акте са законском одредбом, а што скупштина локалне самоуправе није учинила, доносилац оспореног нормативног акта повриједио је уставно начело законитости.

Одлука

Број У-61/21 од 29. јуна 2022. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 67/22

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске, члана 40. став 5, 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 29. јуна 2022. године, д о н и о ј е

О Д Л У К У

Утврђује се да члан 5. тачка 7) подтачка б) у дијелу који гласи „...интерни ревизор....“ Колективног уговора за запослене у Градској управи Града Бијељина („Службени гласник Града Бијељина“ број 6/21) 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).

Не прихвата се иницијатива за оцјењивање уставности и законитости члана 5. тачка 7) подтачка в) Колективног уговора за запослене у Градској управи Града Бијељина („Службени гласник Града Бијељина“ број 6/21).

Образложење

Слађана Лекић из Бијељине дала је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости члана 5. тачка 7) подтачка б) у дијелу који гласи „...интерни ревизор...“ и подтачка в) Колективног уговора за запослене у Градској управи Града Бијељина („Службени гласник Града Бијељина“ број 6/21). У иницијативи се наводи да оспорене норме овог уговора нису у сагласности са чланом 49. ст. 2. и 4. Закона о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе („Службени гласник Републике Српске“ број 97/16), те чланом 39. став 5. и чланом 108. Устава Републике Српске. Давалац иницијативе, наиме, истиче да овим законом у органима јединица локалне самоуправе, као руководећа радна мјеста нису предвиђена радна мјеста интерни ревизор и руководиоца јединице за интерну ревизију, како је то предвиђено оспореним одредбама предметног уговора. Такође сматра да се не ради о радним мјестима која су предвиђена посебним прописима за послове који су у надлежности органа јединице локалне самоуправе и за која су прописани другачији посебни услови за запошљавање и поступак именовања, односно постављења у односу на руководећа радна мјеста уређена наведеним законом. У вези са наведеним, у иницијативи се указује на одредбу члана 59. став 2. Закона о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе којим је прописано да је извршилачко радно мјесто, између осталог, и интерни ревизор, због чега је, по мишљењу даваоца иницијативе, оспореним актом ово радно мјесто требало да будесврстано у шесту платну групу – послови на извршилачким радним

мјестима, јер се не ради о руководећем радном мјесту. Исто тако, у иницијативи се истиче да Закон о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе не препознаје радно мјесто „руководилац интерне ревизије“ ни као руководеће, ни као извршилачко радно мјесто. Учесници у закључивању оспореног колективног уговора су, по мишљењу даваоца иницијативе, оспореним прописивањем нарушили и одредбу члана 39. став 5. Устава, који сваком по основу рада гарантује право на зараду у складу са законом и колективним уговором. Сходно наведеном, у иницијативи се предлаже да Суд, након спроведеног поступка, утврди да оспорене одредбе предметног колективног уговора нису у сагласности са Уставом и Законом о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе.

Градоначелник Града Бијељина и предсједник Синдикалне организације Града Бијељина, као потписници предметног уговора, доставили су одговоре на иницијативу. У овим одговорима, који су по свом садржају идентични, наводи се да је иницијатива неоснована и да давалац иницијативе непотпуно и погрешно тумачи релевантне норме Закона о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе, те не узима у обзир Закон о систему интерних финансијских контрола у јавном сектору Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 91/16), који је лех специалис у конкретном случају. Овим законом су, како се истиче, детаљно уређени улога и задаци, успостављање и независност интерне ревизије, стандарди и методологија рада, права и одговорности руководиоца јединице за интерну ревизију и интерног ревизора, услови за обављање послова руководиоца и др. Према овом закону, за субјекте који испуњавају законске критеријуме

за успостављање јединице за интерну ревизију из члана 19. овог закона, интерна ревизија се успоставља организовањем посебне организационе јединице, која непосредно одговара руководиоцу субјекта. Такође се наводи да је планирање и спровођење активности јединице интерне ревизије детаљније уређено Упутством за рад интерних ревизора у јавном сектору Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 84/17) и Приручником за интерне ревизоре у јавном сектору, који је објављен на интернет страници Министарства финансија. Потписници оспореног уговора, надаље, истичу да је висина коефицијента за руководиоца јединице интерне ревизије утврђена с обзиром на висок степен самосталности и одговорности, те сложеност послова који се обављају у оквиру овог радног мјеста, затим да је овакво прописивање у сагласности са чланом 6. став 2. тачка 7) Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 20/17, 86/18 и 21/20), те да је ово радно мјесто утврђено на основу посебног прописа – Закона о систему интерних финансијских контрола у јавном сектору Републике Српске. Исто тако, сматрају да је иницијатива неоснована и у погледу радног мјеста интерног ревизора, јер се ради о радном мјесту за које је такође прописан висок степен самосталности у раду и веома висока сложеност послова, због чега је сврстано у руководеће радно мјесто и вредновано одговарајућим коефицијентом.

Колективни уговор за запослене у Градској управи Града Бијељина („Службени гласник Града Бијељина“ број 6/21) закључили су Синдикална организација радника у Градској управи Града Бијељина, с једне стране, и градоначелник Града Бијељина, као заступник послодавца –

Града Бијељина, с друге стране, на основу члана 238. и члана 240. став 4. Закона о раду („Службени гласник Републике Српске“ бр. 1/16 и 66/18), члана 59. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ бр. 97/16 и 36/19), тачке V Одлуке о утврђивању плате, висине примања по основу рада и висине помоћи раднику („Службени гласник Републике Српске“ број 53/16), члана 71. Статута Града Бијељина („Службени гласник Града Бијељина“ број 9/17) и члана 36. Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе („Службени гласник Републике Српске“ бр. 20/17, 86/18 и 21/20). Оспореним одредбама члана 5. тачка 7) подтачке б) и в) овог уговора прописано је да седма платна група обухвата послове на руководећим радним мјестима на којима се захтијева стручност која се стиче високим образовањем у трајању од четири године или високим образовањем са остварених 240 ЕЦТС бодова или еквивалент, у које се, између осталог, сврстава радно мјесто – интерни ревизор са коефицијентом 20,42 и руководилац јединице за интерну ревизију са коефицијентом 20,95.

У поступку оцјењивања уставности и законитости оспорених норми предметног колективног уговора Суд је имао у виду одредбе чланова 238. и 240. Закона о раду („Службени гласник Републике Српске“ бр. 1/16 и 66/18), које су означене као правни основ за закључивање оспореног акта, а којим је прописано да се колективним уговором, у складу са законом и другим прописима, уређују права, обавезе и одговорности из радног односа, поступак измјена и допуна колективног уговора, међусобни односи учесника колективног уговора и друга питања од значаја за уређивање односа између радника и послодавца, те да

колективни уговор код послодавца закључују послодавац и репрезентативни синдикати код послодавца. Поред тога, чланом 59. став 1. тачка 16) Закона о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ бр. 97/16, 36/19 и 61/21) прописано је да је надлежност градоначелника, између осталог, да закључује уговоре у име јединице локалне самоуправе, у складу са актима скупштине.

Надаље, приликом оцјењивања оспорених одредаба предметног колективног уговора 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) којима је прописано: да се овим законом, између осталог, уређују права и дужности из радног односа службеника и намјештеника у органима јединице локалне самоуправе (члан 1), да послове из надлежности органа јединице локалне самоуправе обављају градски, односно општински службеници и намјештеници (члан 4), да је службеник запослено лице које професионално обавља послове у градској, односно општинској управи јединице локалне самоуправе и стручној служби скупштине јединице локалне самоуправе, те између осталог обавља послове интерне ревизије (члан 5. став 1), да се радна мјеста службеника дијеле на руководећа радна мјеста и извршилачка радна мјеста, у зависности од сложености послова, овлашћења и одговорности (члан 48. став 1), да је руководеће радно мјесто оно радно мјесто на коме службеник има овлашћења и одговорности које се тичу вођења и усклађивања рада скупштине и усклађивања рада градске, односно општинске управе (члан 49. став 1), да су руководећа радна мјеста, у смислу овог закона, радна мјеста секретара скупштине и начелника одјељења или службе

градске, односно општинске управе (члан 49. став 2), да је изузетно од става 2. овог члана, руководеће радно мјесто и радно мјесто које је предвиђено посебним прописима за послове који су у надлежности органа јединице локалне самоуправе и за које су прописани другачији посебни услови за запошљавање и поступак именовања, односно постављења у односу на руководећа радна мјеста уређена овим законом (члан 49. став 4), да су извршилачка радна мјеста сва радна мјеста која нису руководећа (члан 58), да се извршилачка радна мјеста разврставају у категорије и звања, у зависности од сложености послова и одговорности за извршавање послова, потребних знања и способности и услова за рад (члан 59. став 1), те да је извршилачко радно мјесто, између осталог, интерни ревизор (члан 59. став 2. тачка 5).

Законом о систему интерних финансијских контрола у јавном сектору Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 91/16) уређен је систем интерних финансијских контрола у јавном сектору Републике Српске, финансијско управљање и контрола, интерна ревизија, методологија, стандарди и друга питања од значаја за успостављање, развој и спровођење система интерних финансијских контрола у јавном сектору. Одредбама овог закона, које су по оцјени Суда од значаја за оцјењивање оспорених норми предметног колективног уговора, прописано је: да се под јавним сектором Републике Српске, у смислу овог закона, између осталог, сматрају и јединице локалне самоуправе (члан 2), да систем интерних финансијских контрола у јавном сектору Републике Српске чини, поред осталог, интерна ревизија (члан 3. став 2. тачка 2)), да је руководицац интерне ревизије лице именовано

од руководиоца субјекта, у складу са прописима и има надлежност интерног ревизора који организује, контролише и надзире рад јединице за интерну ревизију (члан 4. став 1. тачка 8)), да је интерна ревизија независно, објективно давање мишљења и савјетодавна активност која има за циљ да унаприједи пословање субјекта и помаже субјекту да оствари своје циљеве обезбјеђујући систематичан и дисциплинован приступ оцјени и побољшању ефикасности управљања ризиком, контролама и процесима управљања (члан 16. став 1), да се интерна ревизија успоставља, поред осталог, организовањем посебне организационе јединице за интерну ревизију у оквиру субјекта, која је непосредно одговорна руководиоцу субјекта (члан 18. тачка 1)), да интерни ревизор обавља послове интерне ревизије у одређеном звању, а плата интерног ревизора утврђује се у складу са прописом којим се уређују плате државних службеника, службеника јединица локалне самоуправе и другим интерним актима који уређују ову област (члан 22. став 3), да се јединица за интерну ревизију обавезно функционално и организационо одваја од других организационих јединица субјекта (члан 27. став 1), да руководилац јединице за интерну ревизију и интерни ревизор могу обављати само послове интерне ревизије (члан 27. став 3), да за руководиоца интерне ревизије може бити именовано лице које, поред услова из члана 43. овог закона, има најмање пет година радног искуства, од чега најмање три године на пословима интерне или екстерне ревизије (члан 44. став 1).

Имајући у виду наведене законске одредбе, Суд је оцијенио да прописивање из члана 5. тачка 7) подтачка б) у дијелу који гласи „...интерни ревизор....“ Колективног уговора за запослене у Градској управи Града Бијељина

(„Службени гласник Града Бијељина“ број 6/21) није у сагласности са Законом о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе. Наиме, одредбом члана 59. став 2. тачка 5) овог закона децидно је прописано да радно мјесто „интерни ревизор“ у јединици локалне самоуправе улази у групу извршилачких радних мјеста. Слиједом наведеног, оспореним прописивањем, према којем је у Градској управи Града Бијељина радно мјесто „интерни ревизор“ сврстано у седму платну групу – послови на руководећим радним мјестима, нарушено је, по оцјени Суда, начело законитости из члана 108. Устава.

Оцјењујући уставност и законитост оспореног члана 5. тачка 7) подтачка в) предметног колективног уговора, којим је руководилац јединице за интерну ревизију сврстан у руководећа радна мјеста, Суд је утврдио да овакво нормирање није супротно Закону о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе и члану 39. став 5. Устава, како то сматра давалац иницијативе. Приликом ове оцјене, Суд је, прије свега, имао у виду релевантне одредбе Закона о систему интерних финансијских контрола у јавном сектору Републике Српске, а који представља лек специалис у области интерне ревизије у јединицама локалне самоуправе. Наиме, према овом закону, јединица за интерну ревизију је посебна организациона јединица у оквиру градске управе јединице локалне самоуправе, која је функционално независна, због чега је и руководилац јединице за интерну ревизију независан у свом раду и давању препорука у извјештају о обављеној ревизији. Надаље, опис послова које обавља руководилац интерне ревизије, а који су дефинисани овим законом, упућује на закључак да се ово радно мјесто сврстава у групу руководећих радних мјеста. Наиме, према

члану 4. став 1. тачка 8) овог закона руководиоца интерне ревизије је лице именовано од стране руководиоца субјекта, у складу са прописима, а има надлежност интерног ревизора који организује, координише и надзире рад јединице за интерну ревизију, док су чланом 37. таксативно побројани сви послови које обавља лице на овом радном мјесту (припрема оперативна упутства, упутство о интерној ревизији, стратешки план и годишњи план ревизије, осигурава висок квалитет активности интерне ревизије и примјену прописа које доноси министар, врши годишњу процјену капацитета и ресурса јединице интерне ревизије и доставља препоруке руководиоцу субјекта и др.). Овим законом су утврђени и посебни услови које, поред општих услова за заснивање радног односа, обавезно испуњава руководиоца јединице за интерну ревизију, као и обавеза прибављања претходне сагласности Централне јединице за хармонизацију финансијског управљања и контроле интерне ревизије приликом именовања, разрјешења или распоређивања руководиоца јединице за интерну ревизију (члан 44). У вези са наведеним одредбама Закона о систему интерних финансијских контрола у јавном сектору Републике Српске, а посебно чланом 44. овог закона, Суд је узео у обзир и члан 49. Закона о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе, односно став 4. овог закона којим је прописано да је, изузетно, руководеће радно мјесто и радно мјесто које је предвиђено посебним прописима за послове који су у надлежности органа јединице локалне самоуправе и за које су прописани другачији посебни услови за запошљавање и поступак именовања, односно постављења у односу на руководећа радна мјеста уређена овим законом. Како су, у конкретном

случају, посебним прописом - Законом о систему интерних финансијских контрола у јавном сектору Републике Српске прописани посебни услови за запошљавање и поступак именовања руководиоца јединице за интерну ревизију, Суд је мишљења да се, у смислу одредбе члана 49. став 4) Закона о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе, ово радно мјесто у јединици локалне самоуправе сврстава у руководећа радна мјеста.

Имајући у виду изложено, Суд је оцијенио да прописивањем из члана 5. тачка 7) подтачка в) оспореног колективног уговора није дошло до повреде начела законитости из члана 108. Устава, односно да предметно нормирање није супротно релевантним законским одредбама.

Истовремено, по оцјени овог суда, оваквим прописивањем нису нарушене ни гаранције из члана 39. став 5. Устава, како то сматра давалац иницијативе, јер, из истих, напријед изнесених разлога, није доведено у питање право на зараду запослених у складу са законом и колективним уговором.

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 Суд је одлучио као у изреци ове одлуке.

Ову одлуку Уставни суд је донио у саставу: председник Суда мр Џерард Селман и судије: Миленко Араповић, Војин Бојанић, Амор Букић, Златко Куленовић, Ирена Мојовић, проф. др Марко Рајчевић и академик проф. др Снежана Савић.

Број: У-61/21
29. јун 2022. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

С обзиром на то да радно мјесто „интерни ревизор“ у јединици локалне самоуправе законом припада групи извршилачких радних мјеста, док је оспореним подзаконским актом исто радно мјесто сврстано у седму платну групу – послови на руководећим радним мјестима, због утврђене несагласности подзаконског акта са одредбом закона дошло до повреде уставног начела законитости.

Рјешење

Број У- 66/21 од 29. јуна 2022. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 67/22

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. јуна 2022. године, д о н и о ј е

Р Ј Е Ш Е Њ Е

Не прихвата се иницијатива за оцјењивање уставности члана 33. и члана 43. став 2. тачка 5. и тачка 10. Закона о заштити становништва од заразних болести („Службени гласник Републике Српске“ бр. 90/17, 42/20, 53/20 и 98/20).

О б р а з л о ж е њ е

Милица Џебина, Зорица Милинковић, Оливера Вулин, Ирена Марић, Мирко Марић, Анастасија Марић, Валентина Ђукић, Драгана Савић, Драган Савић, Владимир Самарџија, Тања Сарацић-Јаворац, Драгана Милашиновић, Љубица Раденковић, Горан Раденковић, Слађана Савић, Марко Савић, Мирјана Милијевић, Оља Митровић, Адриана Савић, Бојан Вуковић, Николина Ћулум, Љиљана Ћутковић и Татјана Ђурић, сви из Бањалуге, и Стеванија Шапоња из Београда дали су Уставном суду Републике

Српске иницијативу за оцјењивање уставности члана 33. и члана 43. став 2. тачка 5. Закона о заштити становништва од заразних болести („Службени гласник Републике Српске“ број 90/17), као и члана 2. Уредбе са законском снагом о измјенама и допунама Закона о заштити становништва од заразних болести („Службени гласник Републике Српске“ број 42/20), којим је у члану 43. у ставу 2. Закона о заштити становништва од заразних болести („Службени гласник Републике Српске“ број 90/17) додата нова тачка 10. У иницијативи се наводи да су оспорене одредбе које прописују да у случају појаве епидемије заразне болести, министар наредбом на приједлог Института наређује обавезну ванредну вакцинацију против те заразне болести за сва лица, односно одређене категорије лица, ако се утврди опасност од ширења епидемије наведене заразне болести, ванредну вакцинацију, односно хемиопрофилактику, као ванредну мјеру за спречавање и сузбијање заразних болести, као и да се ванредне мјере могу предузимати на јавним и радним мјестима, у супротности са члановима 13, 14. и 39. Устава Републике Српске. По мишљењу даваоца иницијативе, обавезном ванредном вакцинацијом за сва лица или одређене категорије лица нарушава се тјелесни и духовни интегритет човјека, повређује људско достојанство, човјекова приватност, лични и породични живот, одузима му се право на рад, образовање, здравствену заштиту, а грађанин би се противно својој вољи подвргао медицинским и другим научним огледима, што је забрањено не само у домаћем праву, него и међународним конвенцијама. С тим у вези у иницијативи се наводи да обавезна вакцинација за сва лица, односно за одређене категорије лица против КОВИД-19, у фази када се примјењује експериментална вакцина и

гдје не постоје подаци о безбједности вакцине, никако не може бити обавезна, јер би у случају обавезног ванредног вакцинисања конкретно даваоци иницијативе били присилно вакцинисани и противно својој вољи подвргнути медицинском и научном огледу, односно мучењу, свирепом, нехуманом или понижавајућем поступању или кажњавању, што је супротно члану 13. и 14. Устава Републике Српске и члану 5. Опште декларације о људским правима УН, Резолуцији Савјета Европе и Хелсиншкој декларацији.

Такође се наводи да члан 2. Уредбе са законском снагом о измјенама и допунама Закона о заштити становништва од заразних болести, који утврђује да се могу наложити мјере заштите у заједницама за правна лица, предузетнике и физичка лица које се односе и на предузимање мјера на јавним и радним мјестима, чији је циљ спречавање или сузбијање заразних болести, није у складу са члановима 33. и 39. Устава Републике Српске, јер се по мишљењу даваоца иницијативе, у случају спровођења ванредних мјера (вакцинације) на јавним и радним мјестима ограничавају људска права и слободе загарантовани Уставом Републике Српске, која гарантују право грађанима да учествују у обављању јавних послова и право на рад и слободу рада. Такође се наводи да члан 2. оспорене уредбе није у сагласности са чланом 14. Европске конвенције о људским правима, који забрањује било који облик дискриминације. Надаље, даваоци иницијативе наводе разлоге и чињенице, због којих, по њиховом мишљењу, нема довољно података о вакцинама против КОВИД-19, нити података о ефикасности вакцине и ризику по здравље људи, те истичу да би, у ситуацији гдје не постоје чврсти научни докази о користи и поузданости вакцине против КОВИД-19, примјена оспорених чланова

33, 43. став 2. тачка 5. и члана 2. оспорене уредбе, довела до директног кршења наведених уставних одредаба. Из наведених разлога у иницијативи је предложено да Суд, до доношења коначне одлуке по датој иницијативи, обустави могућу радњу издавања ванредних мјера на јавним и радним мјестима којим би се нарушила и ограничила људска права и слободе загарантовани Уставом Републике Српске, као и да се обустави могућа наредба Министарства о обавезној ванредној вакцинацији.

Умјесто Народне скупштине Републике Српске, која је доносилац оспореног закона, одговор на иницијативу је дао њен Одбор за уставна питања. Њиме се оспоравају наводи иницијативе као неосновани и наводи да се даваоци иницијативе више баве цјелокупним епидемиолошким стањем у Републици Српској, што није предмет оцјене уставности пред Уставним судом Републике Српске. Истиче се да је законодавац, прописујући као у оспореним одредбама, поступао у оквиру овлашћења утврђених Уставом Републике Српске, а да незадовољство даваоца иницијативе одређеним законским рјешењем може бити само предмет законодавне процедуре, а не предмет оцјене уставности.

У одговору на иницијативу који је Суду доставила предсједница Републике Српске се оспоравају наводи иницијативе и између осталог наводи да свака ванредна ситуација захтијева примјену ванредних епидемиолошких мјера, како општих тако и специфичних. Такође се наводи да током одговора на пандемију КОВИД-19 није одређена обавезна ванредна вакцинација против ове заразне болести, као и да је вакцинација против КОВИД-19 у Републици Српској препоручена по епидемиолошким индикацијама

и спроводи се према препорукама Свјетске здравствене организације, те да и даље остаје на доброволној основи, с циљем промоције и подизања свијести о вакцинацији, као најважнијој превентивној мјери у ширењу и спречавању било које заразне болести.

Оспореним чланом 33. Закона о заштити становништва од заразних болести (“Службени гласник Републике Српске“ бр. 90/17, 42/20, 53/20 и 98/20) је прописано да се у случају појаве епидемије заразне болести одређује обавезна ванредна вакцинација против те заразне болести за сва лица, односно за одређене категорије лица, ако се утврди опасност од ширења епидемије наведене заразне болести (став 1), као и да министар наредбом, на приједлог Института, наређује обавезну вакцинацију из става 1. овог члана (став 2).

Оспореним чланом 43. став 2. тачка 5. и тачка 10. истог закона је прописано да ванредне мјере из става 1. овог члана обухватају: ванредну вакцинацију, односно хемиопрофилактику (тачка 5), налагање спровођења мјера заштите у заједници за правна лица предузетнике и физичка лица, које се односе на мјере дезинфекције, обезбјеђивања и коришћења личне заштитне опреме, придржавања заштитних мјера физичке дистанце и забране окупљања у већим групама, ограничења радног времена, односно предузимања других ванредних мјера на јавним и радним мјестима чији је циљ спречавање или сузбијање заразних болести (тачка 10).

Суд је у поступку разматрања дате иницијативе имао у виду да је Уставом Републике Српске утврђено: да су људско достојанство, тјелесни и духовни интегритет, човјекова

приватност, лични и породични живот неповредиви (члан 13); да нико не смије бити подвргнут мучењу, свирепом, нехуманом или понижавајућем поступању или кажњавању, забрањено је и кажњиво свако изнуђивање признања и изјава, забрањено је на било ком лицу, без његовог пристанка, вршити медицинске и друге научне огледе (члан 14); да грађани имају право да учествују у обављању јавних послова и да под једнаким условима буду примљени у јавну службу (члан 33); да свако има право на заштиту здравља и да је зајамчено право на здравствену заштиту у складу са законом (члан 37. став 1. и 2); да свако има право на рад и слободу рада (члан 39. 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 (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, статuti, други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом (члан 108. став 1).

Суд је такође имао у виду да је оспореним законом уређен 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).

Релевантним одредбама овог закона је прописано: да је заштита становништва од заразних болести од општег интереса за Републику 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 антитијела и моноклонских антитијела (члан 4. став 1. тачка 24); да је хемиопрофилактика превентивна мјера заштите лица од заразне болести, која се спроводи давањем лијекова здравим лицима с циљем спречавања настанка заразне болести (члан 4. став 1. тачка 25); да мјере за заштиту становништва од заразних болести представљају скуп свих активности које планирају, организују и спроводе органи Републике, органи јединице локалне самоуправе, привредни субјекти и друга правна лица, предузетници, здравствене установе, здравствени радници и сарадници и физичка лица са циљем заштите становништва од заразних болести (члан 7. став 1); 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 4); да здравствене установе и друга правна и физичка лица спроводе посебне мјере за спречавање и сузбијање заразних болести, које, поред осталог, обухватају имунизацију и хемиопрофилактику против заразних болести одређених овим законом и другим прописима (члан 18. тачка 8); да је обавезна имунизација, 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 (члан 32. став 1); да се ванредне мјере за спречавање и сузбијање заразних болести спроводе у ситуацији у којој долази до угрожавања безбједности и здравља људи, постојањем непосредне опасности за масовно преношење заразних болести, те да оне обухватају: ограничење кретања у зараженом или угроженом подручју и стављање под здравствени надзор лица које је било у контакту са зараженим лицем, ограничење или забрану промета појединих или свих врста робе и средстава на одређеном подручју, престанак рада васпитно-образовних установа и забрану окупљања на јавним мјестима, увођење обавезног ангажовања запослених у здравственим установама и других грађана у отклањању посљедица настале ситуације, изолацију обољелих у кућним условима или другом адаптираном објекту, када због масовног оболујевања није могућа изолација у здравственој установи, уступање и адаптацију других објеката и ангажовање потребних средстава и опреме за потребе здравствене службе, успостављање карантина и стављање у карантин лица које је било у контакту са лицем обољелим од посебно опасне заразне болести, те у складу са препорукама и друге мјере које природа болести налаже, односно мјере које предложи Свјетска здравствена организација, информисање јавности о актуелној епидемиолошкој ситуацији, постојећим ресурсима, мјерама које се предузимају и које треба да предузму грађани (члан 43. став 1 и став 2. тачке 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8 и 9).

Поред наведеног, Суд је имао у виду да је Законом о здравственој заштити („Службени гласник Републике Српске“ бр. 106/09 и 44/15) прописано да је здравствена заштита скуп услуга и активности за унапређивање и очување здравља људи, спречавање обољења и повреда, рано откривање обољења, благовремено лијечење и рехабилитацију, те да су услуге и активности здравствене заштите квалитетне, безбједне, ефикасне, засноване на научним доказима и у складу са начелима професионалне етике (члан 2); да се здравствена заштита обезбјеђује на нивоу Републике, јединице локалне самоуправе и послодавца предузимањем специфичних активности на промоцији здравља, превенцији и лијечењу болести и стања, рехабилитацији обољелих и повријеђених, обезбјеђењу лијекова и медицинских средстава, заштити животне и радне средине и друге специфичне активности (члан 6); да сваки грађанин има право да здравствену заштиту остварује уз поштовање највишег могућег стандарда људских права и вриједности, односно има право на физички и психички интегритет и на безбједност личности, као и на уважавање његових моралних, културних и религијских убјеђења (члан 17); да је грађанин обавезан да чува и унапређује сопствено здравље, здравље других људи, као и животну и радну средину (члан 21. став 1); да се здравствена заштита обавља на примарном, секундарном и терцијарном нивоу, а да примарни ниво здравствене заштите обухвата, поред осталог, имунизацију против заразних болести (члан 35. став 1. и члан 36. став 1. тачка з). Такође, у овом смислу, Суд је узео у обзир и одредбе чланова 2. став 2, 26, 33, 37, 56. став 1. и 57. став 2. тачка 22. новодонесеног Закона о здравственој заштити („Службени гласник Републике Српске“ број 57/22) који је ступио на снагу 24. јуна 2022. године.

У поступку оцјењивања уставности одредаба члана 33. и члана 43. став 2. тачка 5. и тачка 10. оспореног закона, Суд је пошао од тога да је тачком 12. Амандмана XXXII на Устав којим је замијењен члан 68. Устава Републике Српске утврђено да Република, између осталог, уређује и обезбјеђује здравство, као и да је чланом 37. Устава утврђено да свако има право на заштиту здравља и да је зајамчено право на здравствену заштиту у складу са законом. Из наведених уставних одредаба произлази овлашћење, али и обавеза законодавца, да законом успостави и уреди систем у области здравствене заштите, као и то да Устав грађанима гарантује право на заштиту здравља, али се садржина и начин остваривања тог права уређују законом, при чему је законодавац ограничен општим уставним начелима и принципима, као и начелима Устава у складу са којим се остварују зајамчена права и слободе. Тако је Законом о здравственој заштити, између осталог, прописано да је здравствена заштита скуп услуга и активности за унапређивање и очување здравља људи, које су засноване на научним доказима и у складу са начелима професионалне етике, да сваки грађанин има право да здравствену заштиту остварује уз поштовање највишег могућег стандарда људских права и вриједности, да је грађанин обавезан да чува и унапређује сопствено здравље, здравље других људи, као и животну и радну средину, те да се здравствена заштита остварује на више нивоа, а примарни ниво здравствене заштите обухвата имунизацију против заразних болести. Такође, Законом о заштити становништва од заразних болести је дефинисано да је заштита становништва од заразних болести од општег интереса за Републику и прописано 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. Овим законом је прописано да је имунизација превентивна мјера заштите лица од заразне болести, која се спроводи давањем и/или имуноглобулина хуманог поријекла, имунобиолошких препарата који садрже специфична антителија и моноклонских антителија.

Имајући у виду наведено, Суд је оцијенио да се законодавац прописујући као оспореним одредбама Закона о заштити становништва од заразних болести кретао у границама свог уставног овлашћења да законом уреди систем здравствене заштите, јер је у циљу заштите становништва од заразних болести, што уједно представља и обавезу државе, прописао да се у случају епидемије заразне болести одређује обавезна ванредна вакцинација против те заразне болести за сва лица, односно за одређене категорије лица, ако се утврди опасност од ширења епидемије наведене заразне болести, односно прописао ванредне мјере за спречавање и сузбијање заразних болести, које се спроводе у ситуацији у којој долази до угрожавања безбједности и здравља људи, постојањем непосредне опасности за масовно преношење заразних болести. При томе, Суд је оцијенио да је прописивање као у оспореним одредбама Закона о заштити становништва од заразних болести ствар законодавне политике и цјелисходне процјене законодавца, о чему Уставни суд у смислу члана 115. Устава није надлежан да одлучује.

С обзиром на наведено, Суд је оцијенио да нису основани наводи иницијативе о повреди чланова 13. и 14. Устава Републике Српске. Полазећи од тога да је заштита становништва од заразних болести организована

и свеобухватна активност друштва са циљем спречавања и сузбијања, одстрањивања и искорјењивања заразних болести, те да је циљ имунизације превенција заразних болести, као једна од услуга и активности здравствене заштите, Суд је оцијенио да је мијешање законодавца у право на остваривање физичког и психичког интегритета грађана засновано на потреби да се заштити здравље како појединца, тако и цјелокупног становништва, и да је као такво оправдано и сразмјерно циљу који се жели постићи. Такође, у случају имунизације, која је предметним законом прописана и као посебна мјера за спречавање заразних болести (члан 18. тачка 8, члан 36. став 1), ријеч је о стандардној здравственој услузи истог садржаја, која се пружа свим лицима, која се морају имунизовати према одредбама Закона о заштити становништва од заразних болести и другим прописима, те се не може говорити о присилном подвргавању лица медицинским или другим научним огледима, како се то у иницијативи наводи. Поред тога, Суд је оцијенио да су неосновани наводи иницијативе о повреди чланова 33. и 39. Устава Републике Српске, јер се оспорене одредбе једнако односе на све који су њима обухваћени, те се они који одбију наложену мјеру, односно не испуне прописану обавезу, не могу сматрати дискриминисаним у односу на онога ко се подвргао тој обавези, јер нису у истој или сличној ситуацији.

Како прописивање из чланова 33. и 43. став 2. тачке 5. и 10. оспореног закона не доводи у питање уставне гаранције из чланова 13, 14, 33. и 39. Устава Републике Српске на које иницијатива указује, Суд је оцијенио да стога не постоји ни основ за разматрање евентуалне повреде члана 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Суд је оцијенио да остали наводи даваоца иницијативе, који представљају њихово виђење епидемиолошке ситуације у Републици Српској, нису уставноправно релевантни, те их стога није посебно ни разматрао. Такође, Суд је одлучио да не разматра захтјев подносилаца иницијативе за обуставу „могуће радње издавања ванредних мјера“ и „могуће наредбе министра о обавезној ванредној вакцинацији“, како се наводи у иницијативи, с обзиром на то да је очигледно ријеч о уопштеном захтјеву, уз пропуст подносилаца иницијативе да дају конкретне податке о којим ванредним мјерама и наредби се ради.

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 одлучено је као у изреци овог рјешења.

Ово рјешење Уставни суд је донио у саставу: предсједник Суда мр Џерард Селман и судије: Миленко Араповић, Војин Бојанић, Амор Букић, Златко Куленовић, Ирена Мојовић, проф. др Марко Рајчевић и академик проф. др Снежана Савић.

Број: У-66/21
29. јун 2022. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

У случају имунизације, која је оспореним законом прописана и као посебна мјера за спречавање заразних болести, ријеч је о стандардној здравственој услузи која се пружа свим лицима која се морају имунизовати према одредбама релевантног закона и другим прописима, те се не може говорити о присилном подвргавању лица медицинским или другим научним огледима, како се то неосновано наводи у иницијативи.

ИРЕНА МОЈОВИЋ

Судија Уставног суда Републике Српске

ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ

на Рјешење Уставног суда Републике Српске број

У- 66/21 од 29. 6. 2022. године

Сагласно одредбама члана 14. став 2. Закона о Уставном суду Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр.104/11 и 92/12) и члана 31. став 5. и 6. Пословника Уставног суда („Службени гласник Републике Српске”, број 114/12, 29/13 и 90/14), након гласања против Рјешења Уставног суда број: У-66/21, донијетог на редовној сједници Суда дана 29.6.2022. године, издвајам своје мишљење, како сlijеди:

Иницијативом су оспорене одредбе члана 33. Закона о заштити становништва од заразних болести Републике Српске, којим је прописано је да се у случају појаве епидемије заразне болести одређује обавезна ванредна вакцинација против те заразне болести за сва лица или одређене категорије лица, ако се утврди опасност од ширења епидемије наведене заразне болести (став 1). Министар здравља и социјалне заштите Републике Српске наредбом, на приједлог Института за јавно здравство, наређује обавезну вакцинацију из става 1. овог члана (став 2). Иницијативом је, такође, оспорен члан 2. Уредбе са законском снагом о измјенама и допунама Закона о заштити становништва од заразних болести, којим је допуњен члан 43. став 2. тачка 5. и тачка 10. Закона о заштити становништва од

заразних болести, којим је прописано да ванредне мјере из става 1.овог члана обухватају: ванредну вакцинацију, односно хемиопрофилактику (тачка 5), налагање спровођења мјера заштите у заједници за правна лица предузетнике и физичка лица, које се односе на мјере дезинфекције, обезбјеђивања и коришћења личне заштитне опреме, придржавања заштитних мјера физичке дистанце и забране окупљања у већим групама, ограничење радног времена, односно предузимања других ванредних мјера на јавним и радним мјестима чији је циљ спречавање или сузбијање заразних болести (тачка 10). Даље, из садржаја иницијативе, којим се указује на правну ситуацију у вези обавезног вакцинисања против ЦОВИД 19, а који као релевантно питање разматрају у одговору и изјашњењу на иницијативу и доносиоци оспорених законских одредби, очигледно је да се иницијатива односи управо на уставноправна питања вакцинације против нове заразне болести ЦОВИД-19. Пракса је Уставног суда да се осим наведених ознака законских одредби у иницијативи, на основу садржаја иницијативе одреди које се одредбе прописа оспоравају, али у овом предмету Суд је то пропустио. Управо је чланом 1. Уредбе са законском снагом о измјенама и допунама Закона о заштити становништва од заразних болести, у члану 6. став 1. тачка 5. Закона додана нова подтачка 26 која гласи:“ заразно обољење изазвано вирусом корона- ЦОВИД 19“. Овом одредбом је први пут и само на овом мјесту наведен ЦОВИД 19 и уврштен у раније Законом утврђену листу заразних болести. Тиме се остале законске одредбе, дакле и оне оспорене по бројевима чланова у иницијативи, према члану 1. Уредбе односе и на нову заразну болест ЦОВИД 19 и то почевши од 1.5.2020.године као дана ступања на

снагу Уредбе, па је одлуком Суда било потребно оцијенити уставност и овог члана Закона.

У односу на члан 33. Закона о обавезној ванредној вакцинацији, могуће је у пракси циљно и аналогно тумачити у вези са одредбом члана 32. став 1. Закона, којом је прописана обавезна имунизација, која је условљена непостојањем медицинске контраиндикације, коју утврђује доктор медицине одговарајуће специјалности или Комисија за праћење нежељених догађаја вакцинације. На овакво тумачење оспорене законске одредбе указује и изјашњење које је дато поводом иницијативе од стране Одбора за уставна питања Народне скупштине Републике Српске и које, између осталог, уз указивање и на одредбе Закона о здравственој заштити, садржи сљедеће објашњење: „Мјере за заштиту становништва од заразних болести спроводе се у виду општих, посебних, ванредних и осталих мјера за спречавање и сузбијање заразних болести, у складу са Законом (члан 7.став 3), те се у оквиру посебних мјера спроводи обавезна имунизација (члан 32). Истим законом имунизација је дефинисана као превентивна, ради заштите лица од заразне болести, која се спроводи давањем вакцина и/или имуноглобулина хуманог поријекла, имунобиолошких препарата, који садрже специфична антителија и моноклонских антителија. С обзиром на то да је имунизација превентивна мјера здравствене заштите, која је у складу са чланом 32. Закона прописана као обавезна против одређених болести, а имајући у виду Уставом зајемчено право грађана на заштиту здравља, то она представља дужност Републике на предузимање превентивних мјера ради заштите становништва од заразних болести. С друге стране, Законом о здравственој заштити прописано је да

сваки грађанин има право да здравствену заштиту остварује уз поштовање највишег могућег стандарда људских права и вриједности, односно има право на физички, психички интегритет и на безбједност личности, као и на уважавање његових моралних, културних и религијских убјеђења (члан 17) “.

Међутим, из садржаја члана 33. Закона којим је прописана обавезна вакцинација, очигледно је да није на исти начин као у члану 32. Закона прописано да је ова мјера условљена непостојањем медицинске контраиндикације, коју утврђује доктор медицине одговарајуће специјалности или Комисија за праћење нежељених догађаја вакцинације.

Одговор председнице Републике Српске на наводе иницијативе односи се на уставност члана 1. и 2. Уредбе са законском снагом о измјенама и допунама Закона о заштити становништва од заразних болести којим је допуњен члан 43. став 2. тачка 5. и тачка 10. Закона о заштити становништва од заразних болести, а осим тога и на питање обавезности вакцинисања, које је прописано чланом 33. Закона. Дијелови одговора председнице на иницијативу гласе: „Што се тиче оспоравања уставности члана 2. Уредбе с законском снагом о измјенама и доунама Закона о заштити становништва од заразних болести (Сл. гл, РС 42/209 неопходно је њена рјешења посматрати у контексту ситуације која је била без преседана и која ниједном законодавцу на овим просторима није била раније позната, као што је још мање познато евентуално трајање и све посљедице епидемиолошке ситуације изазване вирусом корона, односно све будуће мере које ће бити неопходно донијети како би се превазишли негативни ефекти постојеће ситуације и

остварили циљеви предметне уредбе....Напомињемо да је у случају имунизације ријеч о обавези давања и прихватања стандардне здравствене услуге истог садржаја свим особама које јој се морају подвргнути на основу одредаба Закона о заштити становништва од заразних болести. Законом о здравственој заштити је прописано да сваки грађанин има право да здравствену заштиту остварује уз поштовање највишег могућег стандарда људских права и вриједности, односно има право на физички и психички интегритет и на безбједност личности, као и на уважавање његових моралних, културних и религијских убјеђења (члан 17.) Овим путем појашњавамо да током одговора на пандемију ЦОВИД-19 није одређена обавезна ванредна вакцинација против ове заразне болести. Активности вакцинације против ЦОВИД -19 се спроводе као препоручена вакцинација и то према Правилнику о начину спровођења имунизације и хемиопрофилактике против заразних болести (Сл.гл.РС 2/19 и 13/21) гдје је чланом 2.став 5. тачка 3. прописано да се вакцинација као препоручена обавља код других заразних болести по препоруци доктора медицине или специјалисте одговарајуће гране медицине или на лични захтјев корисника услуге, гдје је чланом 2.став 5. тачка 3. прописано да се вакцинација као препоручена спроводи уз претходно поднесени захтјев лица које се вакцинише, односно његовог законског заступника (став 6). Како је претходно објашњено, према оспораваном члану 33. предметног закона се није ни поступало.Вакцинација потив ЦОВИД -19 је у Републици Српској препоручена по епидемиолошким индикацијама и спроводи се према препорукама Свјетске здравствене организације, као и у свим земљама, с обзиром да се ради о пандемији и вакцинацију спроводе све земље.

Вакцинација и даље остаје на добровољној основи, с циљем даље промоције и подизања свијести о вакцинацији као најважнијој превентивној мјери у ширењу и спречавању било које заразне болести.“

Потврђено је извјештајима надлежних институција код нас и у свијету да је нова заразна болест ЦОВИД-19 још увијек недовољно истражена, те је општепознато да су вакцине дозвољене за употребу након тестирања на људима, само неколико мјесеци након првих појава ове болести. Међутим, без обзира на чињеницу да се ради о заразној болести која још није довољно истражена, те да је пандемија вируса ЦОВИД 19 проглашена од стране Свјетске здравствене организације 11. 3. 2020. године, доносилац Уредбе са законском снагом о измјенама и допунама Закона, већ је дана 1. 5. 2020. године у листу познатих заразних болести додао и ову нову заразну болест Цовид 19, (члан 6. став 1. тачка 5. подтачка 26. Закона) и тиме ју је увео у постојећи уходани и познати систем заштите становништва од раније познатих заразних болести. На тај начин, ипак, доносилац прописа, по мом мишљењу, није искористио могућност прилагођавања прописа систему здравствене заштите становништва у области вакцинације, тако што би посебном законском одредбом уважио новонасталу ситуацију. Но, познато нам је да је управо ова новонастала ситуација довела, такође, до различитог прописивања у земљама у окружењу и Европи. Слиједом тога је накнадно о овим релевантним уставноправним питањима донијето више одлука уставних судова, којима је утврђено да вакцинација против ЦОВИД 19 није обавезна, него добровољна. Од стране Европског суда за људска права још није донијета одлука у времену након ступања на снагу оспорених законских

одредби, него се одлуке односе на ранији период и заштиту људских права у односу на раније познате заразне болести и на раније познате вакцине (Вавричка против Чешке), која не може послужити као прецедент за ову ситуацију.

Узимајући у обзир да се појавила непозната заразна болест и да је вакцина, већ након неколико мјесеци од дана проглашења пандемије, дата у употребу, законодавац је имао прилику посебном законском одредбом прописати увођење нове заразне болести ЦОВИД 19 у посебан систем заштите становништва и истовремено прописати добровољну вакцинацију против те болести. На ово указују и одговори доносилаца прописа на иницијативу у смислу да оспорене законске одредбе нису ни примјењене.

У вези са наведеним, Суд је истовремено требао имати у виду да одговори доносилаца предметних прописа указују на неријешена уставноправна питања у оспореним законским одредбама као што је члан 33. Закона, па су директно примјењивани међународни акти и у овим ванредним околностима имајући у виду потребу поштовања људских права гарантованих чланом 14. Европске конвенције о људским правима, члановима 3, 5. и 12. Повеље УН. Такође је требало имати у виду Резолуцију Парламентарне скупштине Вијећа Европе 2361 од 27.1.2021. године, као међународни акт у овој области здравства, који је био смјерница у односу на заштиту људских права у овој ванредној и тешкој здравственој ситуацији, без обзира на то што у Републици Српској у овом моменту није правнообавезујући, јер указује на начин рјешавања уставноправних питања у складу уставима држава Европе и са Уставом Републике Српске. Резолуцијом Вијећа Европе је

одређено је да све државе чланице Вијећа Европе успоставе и програме надокнаде штете од озљеда узрокованих ЦОВИД-19 вакцином; информишу своје грађане о томе да вакцинисање није обавезно и да нико на њих не смије вршити политички, социјални или други притисак да се вакцинишу, ако то сами не желе; осигурају да нитко не буде дискриминисан због тога што није вакцинисан због могућих здравствених ризика или зато што не жели бити вакцинисан; дистрибуирају транспарентне информације о сигурности и могућим нуспојавама вакцина.

Суд је својом одлуком требао уважити образложења доносилаца прописа којима је указано да у погледу Цовид 19 и вакцина постоје још увијек бројне недоречености и контроверзе из којих произлази несигурност и несагледив ризик од примјене вакцина по људско здравље, због чега се очигледно не би смјело, са стајалишта заштите људских права, прописивати безусловно обавезно вакцинисање, које би подразумевјавало притисак или дискриминацију грађана који одбијају вакцинисање. Уставноправна суштина допустивости мјере обавезног вакцинисања, којом се јавна власт мијеша у аутономију појединца и ограничава је, лежи у примјерености, нужности и пропорционалности вакцинације у сврху постизања легитимног циља заштите здравља као општег добра. Уставни суд, као чувар Устава, требао је, на основу наведеног, оцијенити да мјера обавезног ванредног вакцинисања, овако како је прописана, није прошла на тесту правичне равнотеже између права и слобода појединаца, које су у питању и јавнога интереса због којег се ограничавају.

Имајући у виду наведено, мишљења сам да је одлуком Суда требало утврдити да су оспорене законске одредбе

несагласне са чланом 13. Устава, којим се гарантује између осталог, физички и духовни интегритет човјека, као и чланом 14. Устава којим је, између осталог, забрањено на било ком лицу, без његовог пристанка, вршити медицинске и друге научне експерименте.

Бања Лука, 29.6.2022.године

ИРЕНА МОЈОВИЋ
судија

Рјешење

Број У- 64/21 од 13. јула 2022. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 69/22

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 13. јула 2022. године, д о н и о ј е

Р Ј Е Ш Е Њ Е

Не прихвата се иницијатива за оцјењивање уставности члана 6. став 1. тачке г) и д), члана 9а, члана 16. став 2. и члана 39. став 1. тачка а) Закона о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 124/17 и 100/17).

О б р а з л о ж е њ е

Драган Поповић из Бањалуке дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјену уставности члана 6. став 1. тачке г) и д), члана 9а. и члана 16. став 2. Закона о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 124/17 и 100/17). У иницијативи се наводи да се оспореним законским одредбама, обављању комуналне дјелатности производње и дистрибуције топлотне енергије, додјељује специјални статус ван граница јавног интереса, због чега су наведене законске одредбе у супротности са чланом

5. став 1. алинеје 1, 3. и 5, члановима 10, 16, 24. и 102. Устава Републике Српске. Давалац иницијативе наводи да је члан 6. став 1. тачка г) оспореног закона у супротности са чланом 68. и 102. Устава Републике Српске, истичући да јединица локалне самоуправе није овлашћена да својом одлуком уређује садржај уговорног односа између даваоца и корисника комуналне услуге, с обзиром на то да су услови под којима се уређују облигациони односи утврђени Законом о облигационим односима. Поред наведеног, по мишљењу даваоца иницијативе, прописивањем из наведене законске одредбе се стварају услови за општу неједнакост грађана Републике Српске, у зависности од града и општине у којој живе, јер оспорена законска одредба утврђује овлашћења за свих 64 града и општине у Републици да прописују ову материју, а који ће, у складу са својим погледима на локални интерес, исту различито регулисати. Такође се наводи да је члан 6. став 1. тачка д) оспореног закона, у супротности са чланом 19. став 1. истог закона, као и са основним принципима Закона о облигационим односима, који гарантују слободу уговарања, аутономију воље и равноправност у облигационим односима, због чега је ова оспорена одредба у супротности са чланом 68. став 1. тачка 6. и чланом 102. Устава Републике Српске. Надаље, давалац иницијативе наводи да члан 9а. оспореног закона, супротно уставним и законским принципима, успоставља обавезу да се комуналне услуге морају користити и да је њихово коришћење трајног карактера, због чега сматра да је ова оспорена одредба у супротности са чланом 16. Закона о комуналним дјелатностима као и са одредбама члана 46. став 2. и 3. Закона о заштити потрошача у Републици Српској и члана 33. став 2. Закона о заштити потрошача

БиХ, који прописују да је пружање и коришћење комуналне услуге на уговорном режиму. Такође се наводи да је прописивање из оспорене одредбе члана 9а, према којем су грађани зависни и принуђени да буду прикључени на систем супротно њиховој вољи, супротно Уставу Републике Српске и међународним конвенцијама. Давалац иницијативе сматра да члан 16. став 2. оспореног закона није у сагласности са чланом 3. Устава Републике Српске, јер искључује од примјене законе донесене на нивоу Босне и Херцеговине, као и примјену Закона о облигационим односима и Закона о енергетици Републике Српске. У образложењу иницијативе такође се истиче да члан 39. став 1. тачка а) оспореног закона, није у сагласности са основним принципима Закона о облигационим односима, јер, како се наводи, прописује санкцију за коришћење темељних права датих Законом о облигационим односима.

У одговору који је на иницијативу доставио Одбор за уставна питања Народне скупштине Републике Српске, оспоравају се наводи даваоца иницијативе и истиче да је јединица локалне самоуправе овлашћена да уређује и организује обављање комуналних дјелатности, те да својом одлуком детаљније уређује предметну област. Такође се наводи да су нетачни наводи даваоца иницијативе у вези са чланом 6. став 1. тачка г) оспореног закона, јер је истим прописано да општина својом одлуком прописује опште услове које садржи уговор између даваоца и корисника комуналне услуге, а не садржај уговора, како се то у иницијативи наводи. У вези са наведеним прописивањем, оспоравају се и наводи даваоца иницијативе о повреди начела равноправности. Истиче се да поменута одредба једнако третира све кориснике комуналне услуге на

подручју једне локалне заједнице, а свака локална заједница има своје специфичности, због чега се и даје могућност да јединица локалне самоуправе, сходно својим посебним условима и приликама на свом подручју, уреди пружање комуналних услуга, како то произилази из члана 102. Устава Републике Српске. Везано за наводе даваоца иницијативе о несагласности члана 6. став 1. тачка д) са Уставом и Законом се истиче да су исти резултат погрешног тумачења, јер члан 19. Закона говори о условима под којима се комунална услуга може, изузетно, ускратити, док члан 6. став 1. тачка г) Закона уређује друго питање и односи се на прописивање услова кориштења и престанка кориштења услуге, а не на ускраћивање исте. У вези са прописивањем из члана 9а. Закона, у одговору се наводи да ова одредба прописује услове под којим корисник може да не користи неку комуналну услугу или да је престане користити, с циљем да се спријече злоупотребе у примјени Закона, а с обзиром на специфичности појединих комуналних услуга. Истиче се да наводи даваоца иницијативе о несагласности оспорених законских одредби са Законом о облигационим односима нису уставноправно релевантни, јер према члану 115. Устава, Уставни суд није надлежан да цијени међусобну усаглашеност закона.

Оспореним одредбама Закона о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 124/11 и 100/17) је прописано:

„Јединица локалне самоуправе обезбјеђује организовано обављање комуналних дјелатности, а својом одлуком детаљније прописује: опште услове које садржи уговор између даваоца и корисника комуналне услуге

(члан 6. став 1. тачка г); услове за коришћење и престанак коришћења комуналне услуге (члан 6. став 1. тачка д).

Корисник комуналне услуге користи комуналне услуге које је јединица локалне самоуправе организовала на свом подручју у складу са одредбама овог закона (члан 9а став 1).

Изузетно од става 1. овог члана, кориснику комуналне услуге може се на његов захтјев одобрити да не користи неку комуналну услугу или престанак њеног коришћења, односно корисник има право на раскид уговора ако давалац те услуге не може обезбиједити прописани квалитет, ако техничке карактеристике система не омогућавају њено коришћење или ако за корисника постоје боља техничка и економски повољнија рјешења, под условом да то не шкоди другим корисницима, водећи рачуна о мјерама из члана 5. овог закона (члан 9а став 2).

Услови под којима се кориснику комуналне услуге може одобрити да не користи неку комуналну услугу или да је престане користити детаљније се прописују у одлуци из члана 6. став 2. овог закона (члан 9а став 3).

Провјеру испуњености услова из става 2. овог члана и израду одговарајућег стручног мишљења врши лице овлашћено за такву врсту послова које је независно од даваоца и корисника комуналне услуге (члан 9а став 4).

Уговори закључени са корисницима комуналних услуга који те услуге користе за личне потребе или потребе свог домаћинства закључују се у складу са одредбама закона којим се уређује заштита права потрошача у Републици Српској (члан 16. став 2).

Новчаном казном од 1.000 КМ до 10.000 КМ казниће се за прекршај правно лице као корисник комуналне услуге ако одбије да закључи уговор из члана 16. овог закона, осим за случајеве из члана 9а. став 2. овог закона (члан 39. став 1. тачка а).“

Суд је приликом оцјењивања уставности оспорених законских одредби имао у виду да је Уставом Републике Српске утврђено да се Уставно уређење Републике темељи на гарантовању и заштити људских слобода и права у складу са међународним стандардима, социјалној правди и тржишној привреди (члан 5. алинеје 1, 3. 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 и другим државним органом и организацијом, да је свакоме зајамчено право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се рјешава о његовом праву или на законом заснованом интересу (члан 16); да је стан неповредив (члан 24. став 1); да Република јамчи минимум социјалне сигурности грађана и обезбјеђује функционисање јавних служби, у складу са законом (члан 61. став 1); да Република уређује и обезбјеђује, између осталог, својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине, систем јавних служби и друге односе од интереса за Републику, у складу са законом (тачке 6, 11. и 18. Амандмана XXXII којим је замијењен члан 68. Устава Републике Српске); да општина преко својих органа у складу са законом уређује и

обезбјеђује обављање комуналних дјелатности и извршава законе, друге прописе и опште акте Републике чије извршавање је повјерено општини, обезбјеђује извршавање прописа и општих аката општине (члан 102. став 1. тачке 2. и 6), као и 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).

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), те прописано: да јединица локалне самоуправе обезбјеђује организовано обављање комуналних дјелатности, а својом одлуком детаљније прописује услове и начин обављања комуналних дјелатности, материјалне, техничке и друге услове за финансирање, развој, изградњу и одржавање комуналних објеката, услове за функционисање и техничко-технолошко јединство система и уређаја, могућност за субвенционисану цијену комуналне услуге, категорије корисника и услове субвенционирања и јединицу обрачуна за сваку врсту комуналне услуге и начин наплате комуналних услуга (члан 6. тачке а, б, в, ђ. и е); да се пружање и коришћење комуналних услуга врши на основу уговора закљученог између даваоца комуналне услуге и корисника, да корисник плаћа утврђену цијену за пружену комуналну услугу на основу рачуна који испоставља давалац комуналне услуге и који има снагу вјеродостојне исправе, да је у случају спора између корисника и даваоца комуналних услуга надлежан суд (члан 16. став 1, 3. и 4);

комунална услуга не може се ускратити кориснику (члан 19. став 1); изузетно комунална услуга се може ускратити кориснику ако изврши прикључење на комунални објекат без одобрења надлежног органа, односно даваоца комуналне услуге, ненамјенски користи комуналну услугу, не плати искоришћену комуналну услугу два мјесеца узастопно под условом да то техничке могућности дозвољавају и да се искључењем тог корисника не угрожавају други корисници, одбије да закључи уговор о коришћењу комуналне услуге, да се не придржава мјера штедње у вријеме ограничене потрошње због посебних околности из члана 15. овог закона (члан 19. став 2).

Имајући у виду Уставом утврђене надлежности Републике и јединица локалне самоуправе, као карактер и природу оспореног закона, Суд је оцијенио да је законодавац прописујући на начин као у оспореним одредбама, поступао у оквиру својих надлежности. У складу са својим уставним овлашћењима да уреди систем јавних служби и обезбиједи функционисање јавних служби у складу са законом, законодавац је оспореним законом утврдио комуналне дјеланости од посебног јавног интереса и начин обезбјеђивања посебног јавног интереса, организацију обављања комуналних дјелатности и начин њиховог финансирања, те у оквиру истог, фактичко вршење дјелатности из овог домена повјерио у надлежност јединицама локалне самоуправе. Имајући у виду наведено, као и члан 102. Устава, према којем општина преко својих органа у складу са законом уређује и обезбјеђује обављање комуналних дјелатности и извршава законе, друге прописе и опште акте Републике чије извршавање је повјерено општини, Суд је оцијенио да нису основани наводи даваоца

иницијативе о несагласности члана 6. став 1. тачке г) и д) оспореног закона са чланом 68. Устава који је замијењен Амандманом XXXII на Устав и са чланом 102. Устава Републике Српске. Поред наведеног, Суд указује на то да ове оспорене одредбе не прописују овлашћење јединице локалне самоуправе да својом одлуком прописује садржај уговорног односа између даваоца и корисника комуналне услуге, како се то у иницијативи наводи, већ овлашћење да одлуком пропише опште услове које садржи уговор, односно услове за коришћење и престанак коришћења комуналне услуге, с обзиром на то да локална заједница сагласно члану 102. Устава, уређује и обезбјеђује обављање комуналне дјелатности на свом подручју. Такође, наводи даваоца иницијативе да се оспореним прописивањем, супротно члану 10. Устава, ствара општа неједнакост грађана између различитих локалних заједница, по оцјени Суда нису основани. Начело равноправности из члана 10. Устава Републике Српске, не подразумеје једнакост у апсолутном смислу, већ гарантује једнак третман субјеката који се налазе у истим или истоврсним ситуацијама приликом реализације одређених права и обавеза. Оспорена одредба члана 6. став 1. тачке г) и д) на једнак начин третира све кориснике комуналне услуге на подручју једне локалне заједнице, а с обзиром на то да су адресати оспорене одредбе различити субјекти права, Суд је оцијенио да давалац иницијативе погрешно пореди кориснике комуналних услуга у различитим локалним заједницама. Надаље, Суд је оцијенио да су неосновани наводи иницијативе о несагласности оспореног члана 6. став 1. тачка д) са чланом 68. Устава који је замијењен Амандманом XXXII на Устав став 1. тачка 6. и са чланом 102. Устава. Ова оспорена законска одредба даје

овлашћење јединици локалне самоуправе, да својом одлуком прописује услове за коришћење и престанака коришћења комуналне услуге, а не за ускраћивање исте, како се то у иницијативи погрешно закључује, те је њено довођење у везу са прописивањем из члана 19. став 1. Закона, беспредметно. Такође, Суд је оцијенио да су неосновани наводи даваоца иницијативе да члан 9а. Закона прописује трајно коришћење комуналних услуга, имајући у виду да је чланом 16. Закона, законодавац предвидио облигаторно коришћење услуга комуналне потрошње, а у члану 9а, приписао у којим случајевима се кориснику комуналне услуге, на његов захтјев може одобрити да не користи неку комуналну услугу. По оцјени Суда овакво прописивање представља избалансиран приступ законодавца приликом уређења режима уговорног односа између даваоца комуналне услуге и њеног корисника, јер је досљедно предвидио могућност изузетка од закључења предметног односа, само у случају испуњења услова из члана 9а. став 2. Закона. Имајући у виду све наведено, Суд је оцијенио да прописивање из оспорених одредби Закона, не доводи у питање уставне гаранције из члана 5. алинеје 1, 3. и 5. Устава Републике Српске.

Имајући у виду да је чланом 115. Устава Републике Српске прописано да Уставни суд одлучује о сагласности закона, других прописа и општих аката са Уставом, и одлучује о сагласности прописа и општих аката са законом, Суд је оцијенио да није надлежан да оцјењује међусобну усаглашеност закона, па тиме ни усаглашеност оспорених одредби члана 9а. и 39. став 1. тачка а) Закона са Законом о облигационим односима („Службени лист СФРЈ“ бр. 29/78, 39/85, 45/89 и „Службени гласник Републике Српске“ бр. 17/93, 3/96, 39/03 и 74/04), Законом о заштити потрошача у

Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ бр. 6/12, 63/14, 18/17 и 90/21) и Законом о енергетици („Службени гласник Републике Српске“ број 49/09). Такође, према члану 115. Устава, није у надлежности овог суда да оцјењује сагласност оспорених законских одредби са законима које је донијела Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, па тиме ни са Законом о заштити потрошача у Босни и Херцеговини („Службени гласник БиХ“ бр. 25/06 и 88/15).

Суд се није упуштао у разматрање навода даваоца иницијативе којима се указује на повреду чланова 3, 16. и 24. Устава Републике Српске, јер се ради о наводима паушалне природе, који не садрже образложење на који начин су у конкретном случају, нарушена права гарантована овим уставним 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 („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 Церард Селман и судије: Војин Бојанић, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Иванка Марковић, проф. др Марко Рајчевић и академик проф. др Снежана Савић.

Број: У-64/21
13. јул 2022. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

Будући да оспорена одредба на једнак начин третира све кориснике комуналне услуге на подручју једне локалне заједнице, а с обзиром на то да су адресати оспорене одредбе различити субјекти права, давалац иницијативе погрешно пореди кориснике комуналних услуга у различитим локалним заједницама.

Имајући у виду да према Уставу Уставни суд одлучује о сагласности закона, других прописа и општих аката са Уставом, и о сагласности прописа и општих аката са законом, није надлежан да оцјењује међусобну усаглашеност закона и усаглашеност ентитетских закона са законима које је донијела Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине.

Одлука

Број У-74/21 од 13. јула 2022. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 69/22

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске, члана 40. став 5. 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 13. јула 2022. године, д о н и о ј е

О Д Л У К У

Утврђује се да Упутство о начину и поступку вршења стручно-техничких послова у шумама у приватној својини и спречавању бесправних сјеча и промета шумских дрвних сортимената из шума у приватној својини број: 02-5486/19 од 25. јула 2019. године, које је донијела управа Јавног предузеће шумарства “Шуме Републике Српске” а.д. Соколац, није у сагласности с Уставом Републике Српске и Законом о шумама (“Службени гласник Републике Српске” бр. 75/08, 60/13 и 70/20).

О б р а з л о ж е њ е

Раденко Топић из Челинца дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости Упутства о начину и поступку вршења стручно-техничких послова у шумама у приватној својини и спречавању бесправних сјеча и промета

шумских дрвних сортимената из шума у приватној својини број: 02-5486/19 од 25. јула 2019. године, које је донијела управа Јавног предузећа шумарства “Шуме Републике Српске” а.д. Соколац. Из садржине иницијативе произлази да ЈПШ “Шуме Републике Српске” а.д. Соколац није овлашћено да својим општим актом уређује област стручно-техничких послова у шумама у приватној својини, јер је чланом 107. став 2. тачка ж) Закона о шумама (“Службени гласник Републике Српске” бр. 75/08, 60/13 и 70/20) прописано да ће се то питање регулисати Правилником о обављању стручно-техничких послова у шумама у приватној својини, а наведени правилник је објављен у “Службеном гласнику Републике Српске” број 19/14 и у њему таксативно наведено које стручно-техничке послове обавља ЈПШ “Шуме Републике Српске” а.д. Соколац”. Поред наведеног, у иницијативи се истиче да се оспореним актом у цијелости мијењају члан 70. став 3. Закона о шумама којим је прописано да се дознака у шумама у приватној својини врши само власнику који пружи одговарајући доказ о власништву шуме, као и члан 104. став 2. овог закона којим је прописано да ће утврђивање граница шума и шумског земљишта у својини Републике, на основу Програма утврђивања граница шума и шумског земљишта у својини Републике, обавити Републичка управа за геодетске и имовинско-правне послове и корисник шума и шумског земљишта у својини Републике. На основу изложеног предлаже да Суд утврди да оспорени акт није у сагласности с Уставом Републике Српске и наведеним законом.

У одговору Јавног предузећа шумарства “Шуме Републике Српске” а.д. Соколац оспорени су наводи даваоца иницијативе као неосновани, те је, прије свега, указано на одредбе члана 39. ст. 3. и 4. Закона о шумама

и Уговор о вршењу стручно-техничких послова у шумама у приватној својини који је закључен између Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде и Јавног предузећа шумарства којим је, како се наводи, утврђена обавеза Јавног предузећа шумарства да врши стручно-техничке послове у приватним шумама. Међутим, наведеним актима су, како се даље наводи, само таксативно наведени стручно-технички послови које ће Јавно предузеће шумарства вршити у шумама у приватној својини, с тим да начин извођења тих послова уопште није разрађен, због чега је било неопходно донијети посебан акт, у конкретном случају оспорено упутство, којим се детаљније уређује поступак извршења стручно-техничких послова у шумама у приватној својини. У одговору су, такође, оспорени и остали наводи даваоца иницијативе, те предложено да Суд иницијативу не прихвати.

Упутство о начину и поступку вршења стручно-техничких послова у шумама у приватној својини и спречавању бесправних сјеча и промета шумских дрвних сортимената из шума у приватној својини број: 02-5486/19 од 25. јула 2019. године донијела је управа Јавног предузећа “Шуме Републике Српске” а.д. Соколац на основу члана 10. Закона о јавним предузећима (“Службени гласник Републике Српске” бр. 75/04 и 78/11) и члана 51. Статута Јавног предузећа “Шуме Републике Српске” а.д. Соколац. Овим упутством ближе се уређује начин и поступак вршења стручно-техничких послова у шумама у приватној својини утврђених Законом о шумама (“Службени гласник Републике Српске” бр. 75/08 и 60/13) и Правилником о обављању стручно-техничких послова у шумама у приватној својини (“Службени гласник Републике Српске” број 63/14) и Уговором о вршењу стручно-техничких послова у шумама

у приватној својини, закљученим између Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде број: 12.06.332-117/14 од 13. фебруара 2014. године и ЈПШ “Шуме Републике Српске” број: 02-828/14 од 14. фебруара 2014. године, као и начин поступања на спрјечавању бесправних сјеча и промета шумских дрвних сортимената из шума у приватној својини.

Поступајући по датој иницијативи Суд је, прије свега, имао у виду Закон о шумама (“Службени гласник Републике Српске” бр. 75/08, 60/13 и 70/20) којим је, између осталог, прописано да се овим законом уређују политика и планирање, управљање и газдовање шумама и шумским земљиштем, заштита шума, финансирање и вриједност шума, катастар шума и шумског земљишта и информациони систем у шумарству, имовинско-правни односи, као и друга питања од значаја за шуму и шумско земљиште ради унапређивања и одрживог коришћења шума и шумског земљишта и развоја шумарства (члан 1. став 1), да су стручно-технички послови послови израде планова за газдовање шумама, дознака, издавање докумената неопходних за законит промет дрвета, вођење и контрола радова газдовања и стручни послови на заштити шума (члан 8. тачка ф), да је извршилац стручно-техничких послова у шумама у приватној својини Јавно предузеће шумарства и да са извршиоцем стручно-техничких послова у шумама у приватној својини Министарство склапа уговор о обављању послова из става 3. овог члана (члан 39. ст. 3. и 4), да се у шумама у приватној својини дознака врши само власнику који пружи одговарајући доказ о власништву шуме, а пропис о начину вршења дознаке и евидентирања дозначених стабала у књиге дознаке доноси министар (члан 70. ст. 3. и 4) и да ће у року од шест мјесеци од дана ступања на снагу

овог закона министар донијети Правилник о обављању стручно-техничких послова у шумама у приватној својини (члан 107. став 2. тачка ж).

Поред тога, Суд је имао у виду Закон о јавним предузећима (“Службени гласник Републике Српске” бр. 75/04 и 78/11) којим се уређују пословање и управљање јавних предузећа у Републици Српској, органи предузећа, сукоби интереса са предузећем, етички кодекс, интерни поступци, недопуштене и ограничене активности и друга питања од значаја за рад ових предузећа (члан 1. став 1), те је у том смислу, чланом 10. овог закона, на који се позвао доносилац акта, прописано да управу предузећа (у даљем тексту: управа) чине директор и извршни директор (став 1), а надлежност управе је: а) извјештавање надзорног одбора на захтјев надзорног одбора, б) спровођење етичког кодекса, в) израда и спровођење смјерница о набавци те спровођење важећих прописа, д) утврђивање приједлога о расподјели добити и покрићу губитака, ђ) запошљавање и отпуштање запослених у складу са поступцима утврђеним актима предузећа и важећим законима, е) давање приједлога надзорном одбору о пословној сарадњи и повезивању са другим предузећима, ж) давање приједлога надзорном одбору о инвестиционим одлукама у складу са важећим законима о инвестицијама, з) давање приједлога надзорном одбору о оснивању нових предузећа и и) обавља и друге послове утврђене законом, статутом и актима предузећа (став 2).

Осим наведеног, Суд је имао у виду и да се Правилником о обављању стручно-техничких послова у шумама у приватној својини (“Службени гласник Републике

Српске” број 19/14), који је донио министар пољопривреде, шумарства и водопривреде на основу члана 107. став 2. тачка ж) Закона о шумама (“Службени гласник Републике Српске” бр. 75/08 и 60/13) и члана 82. Закона о републичкој управи (“Службени гласник Републике Српске” бр. 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12 и 121/12), прописују начин и поступак вршења стручно-техничких послова у шумама у приватној својини, начин закључивања и садржина уговора о обављању стручно-техничких послова у шумама у приватној својини, те да је чланом 2. овог правилника прописано да послове из члана 1. овог правилника обавља извршилац стручно-техничких послова у шумама у приватној својини (у даљем тексту: Јавно предузеће шумарства) путем организационих дијелова који су у његовом саставу, на основу уговора о обављању стручно-техничких послова у складу са одредбама шумскопривредног основа за приватне шуме.

По оцјени Суда, из наведених одредаба Закона о шумама произлази да се обављање стручно-техничких послова, односно начин и поступак вршења стручно-техничких послова у шумама у приватној својини, те начин закључивања и садржина уговора о обављању стручно-техничких послова у шумама у приватној својини регулише правилником који доноси министар пољопривреде, шумарства и водопривреде, те да је у смислу одредаба члана 39. ст. 3. и 4. овог закона Јавно предузеће шумарства извршилац стручно-техничких послова у шумама у приватној својини са којим надлежно министарство закључује уговор о обављању стручно-техничких послова. Поред тога, по оцјени Суда, ни Закон о јавним предузећима у одредбама члана 10. на које се доносилац акта позива не садржи овлашћење управе јавног предузећа да својим

актом регулише питања у вези са начином и поступком вршења стручно-техничких послова у шумама у приватној својини и спречавању бесправних сјеча и промета шумских дрвних сортимената из шума у приватној својини. Како је оспорено Упутство донијело јавно предузеће, које законом није овлашћено да својим актом уређује обављање стручно-техничких послова у шумама у приватној својини и спречавању бесправних сјеча и промета шумских дрвних сортимената из шума у приватној својини оспорено Упутство којим је то уређено, из наведених разлога, у цјелини није у сагласности са законом.

Имајући у виду принцип обавезне сагласности прописа и других општих аката са законом утврђен одредбом члана 108. став 2. Устава, незаконитост оспореног упутства истовремено чини оспорено упутство и неуставним.

С обзиром на то да оспорено Упутство о начину и поступку вршења стручно-техничких послова у шумама у приватној својини и спречавању бесправних сјеча и промета шумских дрвних сортимената из шума у приватној својини у формално-правном смислу није у сагласности са законом, јер доносилац оспореног акта није био надлежан да уреди питања која су предмет уређивања тог акта, Суд није улазио у оцјену законитости његове материјално-правне садржине, како је то давалац иницијативе тражио.

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 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, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Иванка Марковић, проф. др Марко Рајчевић и академик проф. др Снежана Савић.

Број: У-74/21
13. јул 2022. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

Како је оспорено Упутство донијело јавно предузеће, које законом није овлашћено да својим актом уређује обављање стручно-техничких послова у шумама у приватној својини и спречавање бесправних сјеча и промет шумских дрвних сортимената из шума у приватној својини, наведени подзаконски акт којим је то уређено у цијелини није у сагласности са законом и уставним начелом законитости.

Одлука

Број У-16/22 од 13. јула 2022. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 69/22

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 дана 13. јула 2022. године, донио је

О Д Л У К У

Утврђује се да Одлука о доношењу Регулационог плана дијела централног подручја града Бањалука (“Службени гласник Града Бањалука“ број 48/18) није у сагласности са Уставом Републике Српске и Законом о уређењу простора и грађењу („Службени гласник Републике Српске“ бр. 40/13, 106/15, 3/16 и 84/19).

О б р а з л о ж е њ е

Заједница етажних власника Алеја Светог Саве број 22, Заједница етажних власника Алеја Светог Саве број 20, Заједница етажних власника Алеја Светог Саве број 18, Заједница етажних власника Алеја Светог Саве број 4, 8. и 12. и Заједница етажних власника Алеја Светог Саве број 16. из Бањалуке дале су Уставном суду Републике Српске иницијативу за оцјењивање уставности и законитости Одлуке о доношењу Регулационог плана дијела централног подручја града Бањалука (“Службени гласник Града

Бањалука“ број 48/18), којом је, како се наводи, поред осталог, регулисан и дио централног подручја Града у улици Симе Шолаје, на мјесту бившег кина Козара. Даваоци иницијативе оспоравају наведену одлуку у односу на члан 5. Устава Републике Српске и чланове 47, 48, 49. и 102. Закона о уређењу простора и грађењу („Службени гласник Републике Српске“ бр. 40/13, 106/15 и 3/16). У иницијативе се суштински оспорава поступак припреме, израде и доношења оспореног документа просторног уређења прописан Законом о уређењу простора и грађењу. Истиче се да је у поменутом поступку, према прописаној процедури, пред јавност изнијет нацрт оспореног документа просторног уређења, на који су грађани из улица Симе Шолаје и Алеја Светог Саве ставили примједбе, на које им је од стране носиоца израде оспореног документа, дат образложен одговор у писменој форми (који је достављен у спис Суда), у којем су, како се наводи, суштински прихваћене примједбе станара (међу којима су и даваоци иницијативе) на нацрт оспореног регулационог плана, с образложењем да ће умјесто првобитне спратности По+П+6, коначни хоризонтални и вертикални габарити планираног објекта бити дефинисани кроз израду конкурсног рјешења, које је прописано у графичком дијелу документа, уз сагласност Републичког завода за заштиту културно-историјског и природног наслеђа. С обзиром на наведено, даваоци иницијативе сматрају да је обавеза провођења јавног конкурса, у којем би се дефинисали коначни хоризонтални и вертикални габарити планираног објекта, требала да буде саставни дио регулационог плана за предметну локацију. Како усвојена одлука уопште не помиње конкурс, нити у свом графичком, нити у текстуалном дијелу, даваоци иницијативе истичу да

су грађани као учесници јавне расправе обманути од стране јединице локалне самоуправе, због чега сматрају да је начин и поступак доношења оспорене одлуке супротан принципу владавине права из члана 5. Устава Републике Српске, који подразумева забрану злоупотребе права и овлашћења. Такође се наводи, да оспорена одлука није у складу са члановима 47, 48, 49. и 102. Закона о уређењу простора и грађењу. Истиче се да цитиране законске одредбе прописују да се приједлог будућег документа просторног уређења не смије разликовати од нацрта, као и да одговор носиоца израде документа просторног уређења на достављене примједбе грађана, обавезује Град Бањалуку, што он у конкретном случају није испоштовао. С тим у вези се указује на садржај одредбе члана 49. став 1. Закона о уређењу простора и грађењу, те истиче да, уколико је носилац израде касније промијенио став у смислу да конкурс није потребан, било је неопходно изнијети такво ново рјешење на увид за јавност, што у конкретном случају није учињено. Такође се наводи да не предвиђање јавног конкурса за израду идејног рјешења будућег објекта на предметној локацији, чини ову одлуку незаконитом и са аспекта члана 102. Закона о уређењу простора и грађењу. У вези са наведеним се указује на чињеницу да се спорна локација налази у зони са споменицима културе од републичког значаја, што је, како се наводи, вјероватно и био разлог да носилац израде регулационог плана услови градњу са спровођењем јавног конкурса, како би се нашло најоптималније рјешење за ову локацију од културно-историјског значаја.

Од стране даваоца иницијативе Суду је накнадно достављен приједлог за доношење наредбе о обустављању од извршења појединачног акта, рјешења Одјелења за

просторно уређење Града Бањалука број: 03-360-2/2021 од 08. фебруара 2022. године, до доношења коначне одлуке Суда о уставности и законитости оспорене одлуке, с образложењем да би извршење наведеног рјешења и почетак градње, изазвало неотклоњиву штету сусједним зградама и интересима етажних власника овог насеља.

Поред наведеног, Центар за животну средину из Бањалуке, доставио је Суду поднесак означен као придруживање иницијативи за оцјену уставности и законитости Одлуке о доношењу Регулационог плана дијела централног подручја града Бањалука (“Службени гласник Града Бањалука“ број 48/18). У поднеску се наводи да се ово удружење придружује поднесеној иницијативи грађана за оцјену уставности и законитости оспорене одлуке, чије разлоге у потпуности подржава.

У одговору на иницијативу који је Суду доставио доносилац оспореног акта, изложен је проведени поступак припреме, израде и доношења оспореног документа просторног уређења, те достављена одређена документација у вези са истим. Истакнуто је да је у потпуности спроведена процедура утврђивања нацрта плана и његовог излагања на јавни увид дефинисана одредбама чланова 47, 48, 49. Закона о уређењу простора и грађењу, док члан 102. Закона не уређује процедуру доношења документа просторног уређења, већ се односи на израду техничке документације. У одговору се такође наводи, да даваоци иницијативе као главни аргумент за повреду процедуре истичу садржај, односно образложење одговора носиоца израде плана на примједбу упућену у току јавног увида на нацрт плана. С тим у вези се наводи да примједба грађана из улица Симе Шолаје

и Алеја Светог Саве није прихваћена од стране носиоца израде плана, већ је образложено да ће планско рјешење вертикалних и хоризонталних габарита бити предмет даље анализе кроз израду идејног рјешења, односно у тексту је наведено кроз израду конкурсног рјешења. Наводи се да конкурсна рјешења значе идејна рјешења објеката која се прибављају разним врстама конкурсних процедура, те да је тако, у графичком прилогу дефинисана обавеза прибављања идејног рјешења прије издавања грађевинске дозволе, ради коначног дефинисања вертикалних и хоризонталних габарита будућег објекта. Такође се наводи да се носилац израде у образложењу одговора на примједбу, није обавезао станарима да ће за предметни локалитет бити неопходан јавни конкурс, те да у том смислу, нема никаквих одступања, као и да оцјена цјелисходности урбанистичких рјешења није у надлежности Уставног суда која је утврђена чланом 115. Устава. У одговору на иницијативу се наводи да је оспорена одлука већ била предмет оцјене уставности и законитости од стране овог суда, који рјешењем број У-13/19 од 26. фебруара 2020. године, није прихватио иницијативу за оцјену уставности и законитости исте.

Одлука о доношењу Регулационог плана дијела централног подручја града Бањалука број 07-013-601/18 („Службени гласник Града Бањалука“ број 48/18) коју је Скупштина Града Бањалука донијела на сједници одржаној дана 26. и 27. децембра 2018. године, донесена је на основу члана 38. Закона о уређењу простора и грађењу („Службени гласник Републике Српске“ бр. 40/13, 106/15 и 3/16) и члана 38. Статута Града Бањалука („Службени гласник Града Бањалука“ број 14/18). Овом одлуком је утврђено: да се доноси Регулациони план дијела централног подручја града

Бањалука (у даљем тексту: План), да су границе простора који је обухваћен Планом одређене у графичком дијелу елабората Плана (тачка I), да се Елаборат Плана састоји од текстуалног и графичког дијела, те је дефинисано шта садржи сваки од ова два дијела (тачка II), да је Елаборат плана израђен у предузећу Институт за грађевинарство „ИГ“ д.о.о. Бањалука у мјесецу новембру 2018. године, да је прилог и саставни дио ове одлуке (тачка III), да се План излаже на стални јавни увид код градског органа управе надлежног за послове просторног уређења (тачка IV), да ће се о провођењу ове одлуке старати орган из тачке IV ове одлуке (тачка V), да ступањем на снагу ове одлуке, престају да важе раније донесени просторно-плански документи provedбеног карактера, у дијелу у којем нису у сагласности са Планом (тачка VI), те да ова одлука ступа на снагу осмог дана по објављивању у Службеном гласнику Града Бањалука (тачка VII).

Рјешењем Уставног суда Републике Српске број: У-13/19 од 26. фебруара 2020. године („Службени гласник Републике Српске“ број 22/20) није прихваћена иницијатива за оцјењивање уставности и законитости Одлуке о доношењу Регулационог плана дијела централног подручја града Бањалука („Службени гласник Града Бањалука“ број 48/18), али у односу на прописивање из члана 35. став 1. Закона о уређењу простора и грађењу, а не и у односу на поступак припреме, израде и доношења оспореног документа просторног уређења.

У поступку оцјењивања оспорене одлуке Суд је имао у виду да је одредбом члана 102. став 1. тачке 1. и 3. Устава Републике Српске утврђено да општина преко

својих органа у складу са законом, доноси програм развоја, урбанистички план, буџет и завршни рачун и уређује и обезбјеђује коришћење грађевинског земљишта и пословног простора, те да према члану 108. став 2. Устава, прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом. Иста надлежност скупштине општине/града утврђена је чланом 39. став 2. тач. 6. и 7. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ бр. 97/16, 36/19 и 61/21), док је тачком 8. члана 39. истог закона прописано да скупштина јединице локалне самоуправе доноси спроведбене документе просторног уређења за подручје јединице локалне самоуправе (члан 39. став 2. тачка 8).

Законом о уређењу простора и грађењу („Службени гласник Републике Српске“ бр. 40/13, 106/15 и 3/16) на основу којег је донесена оспорена одлука (у даљем тексту: Закон) прописано је да је регулациони план спроведбени, односно техничко-регулативни документ просторног уређења на основу којег се дефинишу услови за пројектовање и извођење објеката, који важи до његове измјене или доношења новог (члан 25. став 4. тачка в) и ст. 8. и 9). Поступак припреме, израде и доношења докумената просторног уређења регулисан је члановима 38. до 52. Закона. Тако је чланом 40. овог закона прописано да одлуку о приступању изради, односно измјени или допуни документа просторног уређења доноси надлежна скупштина, која одлука треба да садржи врсту документа просторног уређења чијој се изради, односно измјени или допуни приступа, границе подручја за које се документ доноси, односно мијења, период за који се утврђују, процјењују или израчунавају плански параметри, смјернице за израду, измјену или допуну документа, рок израде, садржај планског

акта, одредбе о јавној расправи и јавном увиду, начин осигурања средстава за израду, измјену или допуну документа, носиоца припреме за израду, односно измјену или допуну документа просторног уређења и друге елементе зависно од специфичности подручја за које се документ доноси, као и да се одлука о приступању изради односно измјени или допуни документа просторног уређења објављује у службеном гласнику јединице локалне самоуправе (ст. 1, 3. и 9), а чланом 41. став 2. Закона да је носилац припреме за израду документа просторног уређења који доноси скупштина јединице локалне самоуправе орган управе надлежан за послове уређења простора или други орган или организација коју одреди надлежна скупштина одлуком из члана 40. овог закона. Према члану 42. ст. 1, 2. и 3. Закона, носилац припреме документа просторног уређења дужан је да носиоцу израде документа достави сву расположиву документацију, а нарочито ону која је таксативно наведена у т. а) до з), затим да након доношења одлуке из члана 40. овог закона, у најмање два средства јавног информисања, објави позив заинтересованим лицима која су власници непокретности у обухвату овог документа, да у року од 15 дана доставе своје приједлоге и сугестије за одређена планска рјешења на земљишту или објектима, односно објекту у њиховом власништву, те да прибави мишљење органа и правних лица надлежних за водопривреду, енергетику, телекомуникације, саобраћај, заштиту културно-историјског и природног наслеђа, противпожарну заштиту, управљање комуналним отпадом, заштиту животне средине, пољопривредно земљиште и сеизмолошку дјелатност. Поред тога, чланом 43. Закона прописано је да надлежна скупштина, на приједлог носиоца припреме, именује савјет

плана ради укупног праћења израде документа просторног уређења, вођења јавне расправе и усаглашавања ставова и интереса зависно од потребе, обима и врсте документа (став 1), а формираће се у року од 30 дана од дана ступања на снагу одлуке из члана 40. овог закона о приступању изради, односно измјени или допуни документа, на рок док се тај документ не донесе (став 3). Чланом 44. став 1. је прописано да се израда документа просторног уређења повјерава правном лицу које има одговарајућу лиценцу за обављање ових послова. Према члану 46. Закона, прије утврђивања нацрта носилац припреме разматра преднацрт на стручној расправи, којој присуствују и чланови савјета плана и на коју се обавезно позивају овлашћени стручни представници органа и правна лица из члана 42. став 3. овог закона (став 1), а позив за стручну расправу, на којој се разматрају примједбе носиоца припреме, чланова савјета и представника позваних организација, доставља се субјектима из става 1. овог члана најкасније седам дана прије расправе, са изводима из преднацрта који се односе на питања из њиховог дјелокруга (ст. 2. и 3). Према члану 47. Закона, надлежна скупштина на приједлог носиоца припреме утврђује нацрт документа просторног уређења и мјесто, вријеме и начин излагања тог нацрта на јавни увид (став 1), а трајање јавног увида се утврђује одлуком из члана 40. овог закона и траје најмање 30 дана за сва документа просторног уређења (став 2), док се о мјесту, времену и начину излагања нацрта документа просторног уређења на јавни увид јавност и власници непокретности на подручју за које се доноси спроведбени документ просторног уређења обавјештавају огласом који се објављује у најмање два средства јавног информисања најмање два пута, с тим да се прва обавијест

објављује осам дана прије почетка јавног увида, а друга 15 дана од почетка излагања нацрта документа просторног уређења на јавни увид (став 3), да оглас из става 3. овог члана садржи мјесто, датум, почетак и трајање јавног увида у документ просторног уређења, мјесто и датум једног или више јавних излагања, мјесто и вријеме пружања појашњења предложених планских рјешења заинтересованим лицима од представника носиоца израде и носиоца припреме документа просторног уређења, те рок до када се могу послати приједлози, примједбе и мишљења на нацрт документа (став 4), да се нацрт спроведбеног документа просторног уређења излаже у просторијама органа надлежног за послове просторног уређења, у просторијама носиоца израде документа, у просторијама у којима се одржавају стручне расправе или другим просторима (домови културе, предворје јавних установа и слично) и у просторијама мјесних заједница, у случају када се на јавни увид излажу нацрти зонинг плана, регулационог плана, урбанистичког пројекта и плана парцелације (став 7. тач. а) до г). Уз то, чланом 48. Закона прописано је да је носилац израде обавезан да размотри све примједбе, приједлоге и мишљења достављене током јавног увида и да прије утврђивања приједлога документа о њима заузме и образложи свој став и да тај став у писаној форми достави носиоцу припреме и лицима која су доставила своје примједбе, приједлоге и мишљења (став 1), да се приједлог документа утврђује на основу нацрта који је био објављен и става према примједбама, приједлозима и мишљењима на тај нацрт (став 2), да се у приједлогу документа не могу мијењати рјешења из нацрта документа, осим оних на која је била стављена основана примједба, приједлог и мишљење

(став 3), да се став носиоца израде о примједбама, приједлозима и мишљењима разматра на јавној расправи, на коју се позивају представници носиоца припреме, носиоца израде и органа и правних лица из члана 42. став 3. овог закона, те чланови савјета плана (став 4), да се јавна расправа из става 4. овог члана мора организовати у року од 30 дана од дана затварања јавног увида (став 5), да носилац припреме објављује јавни позив за јавну расправу у најмање једном дневном листу доступном на територији цијеле Републике три дана прије и на дан одржавања расправе, којој могу присуствовати сва заинтересована лица (став 6), ако јавној расправи из става 4. овог члана не присуствују овлашћени стручни представници органа и правних лица из члана 42. став 3. овог закона, сматра се да су прихватили приједлог документа (став 7). Према члану 49. Закона, ако се приједлог документа просторног уређења на основу прихваћених приједлога, примједби и мишљења достављених у току јавног увида значајно разликује од нацрта документа, носилац припреме дужан је да поново организује јавни увид (став 1), да значајне разлике из става 1. овог члана подразумијевају нова рјешења која нису у складу са смјерницама за израду, односно измјену или допуну документа из одлуке из члана 40. овог закона, када се промијени граница грађевинског земљишта или када промјена изазива промјену власничких односа (став 2), ако се поновни јавни увид односи на промјене предложене на првом јавном увиду, трајање јавног увида може бити краће од рокова из члана 47. став 2. овог закона, али не краће од осам дана (став 3), да се поновни јавни увид објављује на начин одређен у члану 47. овог закона (став 4), те да се на нацрт документа просторног уређења који је на поновном

јавном увиду у складу са ст. 1. и 2. овог члана могу подносити нови приједлози, примједбе и мишљења само на дијелове документа који су измјењени након првог јавног увида (став 6). Према члану 50. Закона, након одржане јавне расправе из члана 48. став 4. овог закона носилац припреме утврђује приједлог документа просторног уређења у складу са закључцима са расправе најдуже у року од 30 дана (став 1), а надлежна скупштина дужна је да одлучи о приједлогу документа просторног уређења у року од 60 дана од дана утврђивања приједлога (став 5).

Поред наведеног, Суд је узео у обзир да је након доношења оспорене одлуке ступио на снагу Закона о измјенама и допунама Закон о уређењу простора и грађењу („Службени гласник Републике Српске“ број 84/19), којим је у члану 6. измијењен члан 47, а у члану 8, измијењен је члан 50. став 1. и 5. основног текста закона. Чланом 47. став 1. Закона о уређењу простора и грађењу („Службени гласник Републике Српске“ бр.40/13, 106/15, 3/16 и 84/19) је прописано да носилац припреме документа просторног уређења, након спроведене процедуре из члана 46. овог закона утврђује нацрт документа просторног уређења и мјесто, вријеме и начин излагања тог нацрта на јавни увид, док је прописивање у ставу 2, 3, 4. и 5. овог члана истовјетно са прописивањем из претходно цитираног члана 47. став 2, 3, 4. и 7. Закона. Такође, чланом 50. став 1. овог закона је прописано да након одржане јавне расправе из члана 48. став 4. овог закона, носилац припреме утврђује приједлог документа просторног уређења у складу са закључцима са расправе и доставља га надлежној скупштини најдуже у року од 60 дана од дана одржане јавне расправе, док је ставом 5. истог члана прописано да је надлежна скупштина дужна да

одлучи о приједлогу документа просторног уређења у року од 60 дана од дана достављања приједлога.

Суд је узео у обзир да је, сходно одговору Скупштине града као и документацији која је уз њега достављена, усвајању оспорене одлуке претходило доношење Одлуке о ревизији Регулационог плана дијела централног подручја града Бањалуке број: 07-013-127/17 од 28. фебруара и 06. марта 2017. године („Службени гласник Града Бањалука” број 8/17). Овом одлуком је утврђено да се приступа ревизији Регулационог плана централног подручја града Бањалука (“Службени гласник Града Бањалука“ бр.5/07, 20/11 и 26/13) (у даљем тексту: План), одређене су границе подручја за које се документ доноси, плански период, смјернице за израду Плана, да ће се преднацрт Плана изградити у року од 90 дана од дана закључења уговора о изради Плана, садржај Плана, одредбе о јавној расправи и јавном увиду, као и да ће Приједлог Плана утврдити носилац припреме Плана и Градоначелник у року од 30 дана од дана одржавања јавне расправе из члана 48. Закона о уређењу простора и грађењу и доставити га Скупштини Града на усвајање. Овом одлуком такође су одређена, средства за израду Плана, носилац припреме и носилац израде Плана. Према достављеној документацији, у даљем току поступка, Град Бањалука је повјерио израду документа „Институту за грађевинарство ИГ“ д.о.о. Бањалука и са њим закључио уговор о изради ревизије Регулационог плана дијела централног подручја Града Бањалуке, дана 31. јула 2017. године. На приједлог носиоца припреме, Одјељења за просторно уређење, Скупштина Града је на сједници одржаној дана 28. и 29. марта 2018. године, Закључком број: 07-013-146/18 утврдила нацрт овог документа просторног уређења, мјесто, вријеме

и начин излагања тог нацрта на јавни увид („Службени гласник Града Бањалука„ број 11/18), с позивом на члан 47. Закона о уређењу простора и грађењу. Након тога, Одјељење за просторно уређење Града Бањалука огласом је обавијестило јавност да се Нацрт плана излаже у периоду од 18. априла 2018. године до 18. маја 2018. године, као и о мјесту и времену излагања, начину и року до којег се могу дати мишљења, примједбе и приједлози на Нацрт плана. Прво обавјештење је објављено у два средства јавног информисања, Дневном листу „Глас Српске“ и „Независним новинама“, осам дана прије почетка јавног увида (10. априла 2018. године), а друго обавјештење у истим средствима јавног информисања, 15 дана од почетка излагања нацрта на јавни увид (03. маја 2018. године). Након завршеног јавног увида, Одјељење за просторно уређење Града Бањалука је у Дневном листу „Глас Српске“ дана 11. јуна 2018. године (три дана прије) и дана 14. јуна 2018. године (на дан одржавања расправе) објавило јавни позив свим заинтересованим лицима за учешће на јавној расправи о нацрту Плана, заказаној за дан 14. јуни 2018. године. Према наводима из одговора на иницијативу, с обзиром на велики број примједби пристиглих у току јавног увида, као и садржину и тематику истих, носилац израде Плана је утврдио да се приједлог Плана на основу прихваћених примједби значајно разликује од нацрта који је био изложен на јавни увид, те је у складу са чланом 47. и 49. Закона о уређењу простора и грађењу Скупштина Града Бањалука на сједници одржаној 05. септембра 2018. године донијела Закључак о поновном утврђивању Нацрта Регулационог плана дијела централног подручја града Бањалуке, број:07-013-455/18 („Службени гласник Града Бањалука“ број 35/18), којим је одређено

поновно излагање на јавни увид Нацрта плана у трајању од осам дана, као и да ће јавност о мјесту, датуму почетка и трајању јавног увида, као и о мјесту јавног излагања нацрта Плана, бити обавијештена огласом објављеним у два средства јавног информисања, осам дана прије почетка јавног увида и четири дана од почетка излагања нацрта на јавни увид. Према достављеним доказима прво обавјештење за јавност о поновном излагању нацрта плана на јавни увид је објављено у дневним листовима „Глас Српске“ и „Независне новине“ од 15. и 16. септембра 2018. године, наведено је трајање увида у периоду од 24. септембра 2018. године до 01. октобра 2018. године, мјесто и вријеме излагања, начин и рок у којем се могу доставити мишљења, примједбе и приједлози на нацрт. Друго обавјештење истог садржаја, према достављеним доказима, објављено је у дневним листовима „Глас Српске“ и „Независне новине“ од 27. септембра 2018. године. Након завршеног јавног увида, према достављеним доказима носилац припреме Плана, је у дневном листу „Глас Српске“ од 12. октобра 2018. године објавио позив свим заинтересованим лицима за учешће на јавној расправи о нацрту Плана, заказаној за дан 15. октобар 2018. године, те поновио исти оглас у Дневном листу „Глас Српске“ од 15. октобра 2018. године. Према наводима из одговора на иницијативу, по одржаној јавној расправи, приједлог Плана утврђен је споразумно и достављен Скупштини града Бањалука на усвајање, која га је усвојила на сједници одржаној дана 26. и 27. децембра 2018. године.

Имајући у виду садржај иницијативе, те достављену документацију, као и да је законом прописан начин припреме, израде и доношења, између осталог, и регулационих планова, строго формалан поступак, који подразумејева и обавезу

свих органа који учествују у овом поступку, да у свакој од фаза поступка, поступају на начин прописан законом, Суд је оцијенио да доносилац акта, у поступку припреме, израде и доношења оспорене одлуке, није поступао сагласно одредбама Закона о уређењу простора и грађењу.

Наиме, Суд је утврдио да је Скупштина Града Бањалука супротно члану 40. став 3. тачка д) наведеног закона, пропустила да у Одлуци о ревизији Регулационог плана дијела централног подручја града Бањалука број: 07-013-127/17. од 28. фебруара и 06. марта 2017. године („Службени гласник Града Бањалука“ број 8/17), утврди рок израде Плана. Такође, Скупштина Града Бањалука је прекорачила своја овлашћења, јер је супротно члану 50. став 1. Закона, наведеном одлуком овластила и Градоначелника, да по одржаној јавној расправи утврди приједлог Плана (тачке 4. и 6. Одлуке). Исто тако, Суд је утврдио да је супротно ставу 4. члана 47. Закона, носилац припреме пропустио да огласом из члана 47. став 3. Закона, којим се о мјесту, времену и начину излагања документа просторног уређења на јавни увид обавјештавају јавност и власници непокретности на подручју за које се доноси спроведбени документ просторног уређења, одреди мјесто и вријеме пружања појашњења предложених планских рјешења заинтересованим лицима од стране представника носиоца израде и носиоца припреме документа просторног уређења, као и да је, супротно ставу 7. тачка в) истог члана Закона, пропустио да одреди излагање Нацрта плана на јавни увид у просторијама у којима се одржавају стручне расправе или другим просторима (домови културе, предворје јавних установа и слично). Такође, члан 50. став 1. Закона који је био на снази у вријеме доношења оспореног општег акта,

прописује да након одржане јавне расправе из члана 48. став 4. овог закона, носилац припреме утврђује приједлог документа просторног уређења у складу са закључцима са расправе, најдуже у року од 30 дана. И измијењена норма члана 50. став 1. Закона, која је сада на снази прописује да након одржане јавне расправе из члана 48. став 4. Закона, носилац припреме утврђује приједлог документа просторног уређења у складу са закључцима расправе и доставља га надлежној скупштини најдуже у року од 60 дана од дана одржане јавне расправе. С обзиром на то да доносилац оспореног акта није Суду доставио доказе о томе да је носилац припреме утврдио приједлог документа просторног уређења у складу са закључцима јавне расправе, и када, већ је супротно наведеном законском прописивању, у одговору на иницијативу навео да је приједлог плана утврђен споразумно и достављен Скупштини града на усвајање, Суд је оцјенио да је оспорени документ просторног уређења донесен супротно одредби члана 50. став 1. Закона.

Такође, доносилац оспореног акта није Суду предочио доказе да је носилац припреме плана у складу са чланом 42. став 2. Закона, објавио позив заинтересованим лицима који су власници непокретности у обухвату документа просторног уређења, да у прописаном року доставе своје приједлоге и сугестије за одређена планска рјешења на земљишту или објектима, односно објекту у њиховом власништву, нити доказе о формирању савјета плана у смислу члана 43. Закона, доказе о организовању стручне расправе из члана 46. Закона и позивању и присуству лица из члана 42. став 3. Закона. Поред наведеног, а везано за наводе даваоца иницијативе о повреди поступка, доносилац оспореног акта се није изјаснио, нити доставио доказе о томе, да ли су сагласно

члану 49. став 5. Закона, на нацрт оспореног документа просторног уређења који је био на поновном јавном увиду у складу са чланом 49. ст. 1. и 2. Закона, подношени нови приједлози, примједбе и мишљења на дијелове документа који су измијењени након првог јавног увида, те да ли је носилац израде документа према њима поступио у складу са одредбом члана 48. став 1. Закона, прије утврђивања приједлога оспореног документа просторног уређења.

Због свега наведеног Суд је утврдио да Одлука о доношењу Регулационог плана дијела централног подручја града Бањалука (“Службени гласник Града Бањалука“ број 48/18) није донесена у складу са Законом о уређењу простора и грађењу („Службени гласник Републике Српске“ бр. 40/13, 106/15, 3/16 и 84/19), што је чини неуставном са становишта члана 108. став 2. Устава Републике Српске.

Суд није разматрао наводе иницијативе о повреди члана 102. Закона о уређењу простора и грађењу, с обзиром на то да се исти односе на примјену наведене законске одредбе у поступку издавања техничке документације, што у смислу члана 115. Устава, није у надлежности овог суда.

С обзиром на то да је Суд коначно одлучио о уставности и законитости оспорене одлуке, беспредметно је разматрати захтјев даваоца иницијативе да се, у смислу члана 58. Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12), обустави од извршења појединачни акт, донесен на основу 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 ове одлуке.

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

Број: У-16/22
13. јул 2022. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

С обзиром на то да доносилац оспореног акта није доставио доказе о томе да ли је и када носилац његове припреме утврдио приједлог у складу са закључцима јавне расправе, већ је супротно наведеном законском прописивању у одговору на иницијативу навео да је приједлог плана утврђен споразумно и достављен доносиоцу на усвајање, оспорени документ просторног уређења донесен је супротно закону и уставном начелу законитости.

Одлука

Број У-36/21 од 12. октобра 2022. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 104/22

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 12. октобра 2022. године, д о н и о ј е

О Д Л У К У

Утврђује се да члан 12. Колективног уговора за запослене у Градској управи Града Требиња („Службени гласник Града Требиња“ број 3/21) који су закључили Савез синдиката Републике Српске, Синдикат локалне самоуправе, управе и јавних служби Републике Српске – Синдикална организација „Градска управа“ Требиње и градоначелник Града Требиња, није у сагласности са Уставом Републике Српске, Законом о раду („Службени гласник Републике Српске“ бр. 1/16, 66/18 и 119/21) 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

Синдикат управе Републике Српске поднио је Уставном суду Републике Српске приједлог за оцјењивање

уставности и законитости Колективног уговора за запослене у Градској управи Града Требиња („Службени гласник Града Требиња“ број 3/21), који су закључили Савез синдиката Републике Српске, Синдикат локалне самоуправе, управе и јавних служби Републике Српске – Синдикална организација „Градска управа“ Требиње и градоначелник Града Требиња, сматрајући да наведени акт није у сагласности са чланом 108. став 2. Устава Републике Српске и чланом 242. Закона о раду („Службени гласник Републике Српске“ бр. 1/16 и 66/18). Предлагач истиче да код послодавца - Град Требиње дјелују двије синдикалне организације и то: Синдикална организација „Градска управа“ Требиње, која дјелује у саставу Синдиката управе Републике Српске, и Синдикална организација „Градска управа“ Требиње, која дјелује у саставу Синдиката локалне самоуправе, управе и јавних служби Републике Српске. У приједлогу се даље наводи да је, у смислу члана 242. Закона о раду, а имајући у виду постојање двије репрезентативне синдикалне организације код послодавца, било потребно да се преговори воде са одбором за преговоре, који, сагласно ставу 1. члана 242. наведеног закона, образују синдикати, односно удружења послодаваца, као и да колективни уговор са послодавцем закључе лица која овласти тај одбор. Како приликом закључивања оспореног колективног уговора предметни одбор није формиран, преговарање и закључење колективног уговора није спроведено сагласно наведеној законској одредби, због чега је оспорени акт у цјелини незаконит и неуставан. Додатно, предлагач сматра да одредба члана 12. оспореног колективног уговора није у складу са чл. 9. и 136. Закона о раду, с обзиром на то да прописује мања права, односно утврђује неповољније услове рада од

права утврђених законом, јер се истим суспендују одредбе које се односе на дисциплински поступак и изрицање дисциплинске санкције, те представља вид умањења плате без законског основа.

У одговору на наводе из приједлога који је Суду доставио градоначелник Града Требиња се истиче да су наводи предлагача нетачни, јер предлагач, као друга синдикална организација, није имао право да учествује у преговорима и закључивању оспореног колективног уговора, јер му, у смислу члана 225, а у вези са чланом 222. став 1. Закона о раду, никада није утврђена репрезентативност. У погледу навода из приједлога којима се оспорава члан 12. оспореног општег акта се истиче да је ова одредба укључена у Колективни уговор на захтјев синдикалне организације која је уговор закључила, те да је прописивање према којем се основна плата запосленог може, уз претходну његову сагласност, умањити максимално до 30%, а због непостизања одговарајућих резултата рада у току мјесеца, предвиђено како би се избјегло регистравање вођења дисциплинског поступка у персоналном досијеу запослених. С обзиром на изложен) предлага се одбијање приједлога.

У одговору који је доставила Синдикална организација „Градска управа“ Требиње се истиче: да је оспорени колективни уговор ова организација закључила са послодавцем након вођења преговора, да је формирана радна група (одбор) у којој су били и чланови друге синдикалне организације, да је ова радна група, у складу са чланом 242. став 1. Закона о раду, усагласила све одредбе Колективног уговора, због чега је исти у складу са вишим правним актима. У погледу навода из приједлога којима се

оспорава члан 12. Колективног уговора се наводи да истим нису умањена права радника, јер ова одредба производи дејство само по сагласности радника, односно раднику је омогућено да одабере да призна да је учинио повреду радне дужности или да није постигао резултате рада, или да о наведеном одлучи дисциплинска комисија. С обзиром на изложено предлаже се одбијање приједлога.

Оспорени Колективни уговор за запослене у Градској управи Требиње („Службени гласник Града Требиња“ број: 3/21) закључили су Савез синдиката Републике Српске, Синдикат локалне самоуправе, управе и јавних служби Републике Српске – Синдикална организација „Градска управа“ Требиње и градоначелник Града Требиња, позивајући се на члан 240. став 4. Закона о раду („Службени гласник Републике Српске“ бр. 1/16 и 66/18), члан 7. Закона о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе („Службени гласник Републике Српске“ број 97/16), у вези с одредбама Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 20/17, 86/18 и 21/20).

Суд је констатовао да је чланом 1. став 1. овог колективног уговора прописано да се истим уређују права, обавезе и одговорности градских службеника, намјештеника и запослених који немају статус службеника (у даљем тексту: запослени), која проистичу из рада и по основу рада, као и друга питања која нису на потпун и цјеловит начин уређена Законом о локалној самоуправи, Законом о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе, Законом о статусу

функционера јединица локалне самоуправе, Законом о раду, плата запослених, коефицијенти за обрачун плате запослених, друга примања запослених, право на помоћ, права у случају престанка радног односа, услове за рад синдиката, те право на штрајк, као и друга питања од значаја за уређивање односа између запослених с једне стране, и јединице локалне самоуправе као послодавца (у даљем тексту: послодавац) с друге стране.

Оспореним чланом 12. Колективног уговора је утврђено да се основна плата запосленог може умањити због непостизања одговарајућих резултата рада у току мјесеца максимално до 30%, што ће се утврдити рјешењем уз претходну сагласност запосленог, а које се не уписује у јединствен регистар запослених који води службеник из области управљања људским ресурсима (став 1), те да дестимулативни дио плате (умањење основне плате) за сваког запосленог у Градској управи Града Требиња, на приједлог начелника одјељења или руководиоца Службе која има статус организационе јединице рјешењем утврђује градоначелник, као и да дестимулативни дио плате (умањење основне плате) за начелнике одјељења и руководиоца служби које имају карактер основне организационе јединице рјешењем утврђује градоначелник (став 2).

Одредбама Устава, које су, по оцјени Суда, од значаја за оцјену уставности и законитости оспореног колективног уговора је утврђено: да свако по основу рада има право на зараду, у складу са законом и колективним уговором (члан 39. став 5), да је зајемчена слобода синдикалног организовања и дјеловања (члан 41), да Република, између осталог, уређује и обезбјеђује радне односе (тачка 12. Амандмана XXXII на

Устав којим је замијењен члан 68. Устава), да закони, статуту, други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом, док прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом (члан 108).

Суд је узео у обзир да се Законом о раду (“Службени гласник Републике Српске” бр. 1/16, 66/18 и 119/21) 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, и прописује да је радни однос, однос између послодавца и радника и да се заснива закључивањем уговора о раду, одлуком о пријему, одлуком о избору и именовању, и другим правним основом уређеним посебним законом, да права из радног односа настају даном када радник ступи на рад по једном од правних основа из става 2. овог члана и 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 овим законом одређено (члан 1). Овим законом је прописано: да се колективним уговором закљученим између синдиката 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), да је колективни уговор, у смислу овог закона, општи колективни уговор, посебни колективни уговор и колективни уговор код послодавца, којим се ближе уређују права по основу рада, обим права и начин и поступак њиховог остваривања, међусобни односи учесника у закључивању колективних уговора и друга питања од значаја за уређивање односа између радника и послодавца који је обавезујући за послодавца и раднике који су код њега запослени, а у чијем је закључивању послодавац

непосредно учествовао, или је овластио другог послодавца да то учини у његово име, или је накнадно приступио колективном уговору (члан 7. став 1), да колективни уговор и правилник о раду (у даљем тексту: општи акти) 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 и да се колективним уговором, правилником о раду и уговором о раду могу да утврде друга или пропишу повољнија права и повољнији услови рада од оних утврђених овим законом, осим ако то законом није изричито забрањено (члан 9), да радник остварује право на бруто плату, у складу са законом и колективним уговором, 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, а да је плата из става 1. овог члана умањена за порез на доходак и доприносе, нето плата радника (члан 121 ст. 1. и 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 времена проведеног на раду, да су елементи за одређивање плате из става 1. овог члана коефицијенти сложености посла и цијена рада, уколико законом и колективним уговором није другачије уређено (члан 123. ст. 1. и 2), да послодавац не може, без пристанка радника или без правоснажне одлуке надлежног суда, своје или туђе потраживање према раднику наплатити обустављањем од плате или накнаде плате, да се принудно извршење на плати или накнади плате радника спроводи у складу са одредбама Закона о извршном поступку (136. ст. 1. и 2), да је радник дужан да се на раду придржава обавеза

прописаних законом, колективним уговором, правилником о раду и уговором о раду и да своје радне обавезе извршава на начин којим неће онемогућавати или ометати друге раднике у извршавању њихових радних обавеза, да је за повреду радних обавеза радник одговоран послодавцу, а ако је повредом радних обавеза причињена материјална штета послодавцу или трећим лицима, или је учињено кривично дјело или прекршај, радник је одговоран материјално, односно кривично и прекршајно (члан 137), да се тежом повредом радних обавеза сматра такво понашање радника на раду или у вези са радом којим се наноси озбиљна штета интересима послодавца, као и понашање радника из кога се основано може закључити да даљи рад радника код послодавца не би био могућ, да ако радник учини пропуст у раду или у вези са радом који се не сматра тежом повредом радних обавеза у смислу става 1. овог члана, послодавац ће га писмено упозорити на такво понашање или изрећи мјеру из члана 140. став 1. т. 1) или 2) овог закона, па уколико радник, и поред тог упозорења, понови исти или други пропуст, у року од једне године, такво поновљено понашање сматраће се тежом повредом радних обавеза због које послодавац може отказати уговор о раду (члан 138), да се за повреду радних обавеза и радне дисциплине раднику може изрећи једна од слједећих мјера: 1) писмено упозорење, 2) новчана казна, 3) престанак радног односа (члан 140. став 1), да послодавац може раднику за повреду радне обавезе или непоштовање радне дисциплине у смислу члана 179. ст. 2. и 3. овог закона да, ако сматра да постоје олакшавајуће околности или да повреда радне обавезе, односно непоштовање радне дисциплине, није такве природе да раднику треба да престане радни однос, умјесто отказа

уговора о раду, изрећи, између осталог новчану казну у висини до 20% основне плате радника за мјесец у коме је новчана казна изречена, у трајању до три мјесеца, која се извршава обуставом од плате, на основу одлуке послодаваца о изреченој мјери (члан 141. тачка а), да послодавац може да откаже уговор о раду раднику који својом кривицом учини тежу повреду радне обавезе, између осталог, и ако радник одбије да извршава своје радне обавезе одређене уговором о раду, као и да послодавац може да откаже уговор о раду раднику који не поштује радну дисциплину, између осталог, ако радник неоправдано одбије да обавља послове и извршава налоге послодаваца у складу са законом (члан 179. став 2. тачка а) и став 3. тачка а), да о правима и обавезама радника из радног односа, у складу са законом, општим актом и уговором о раду, одлучује пословодни орган послодаваца (директор) или друго лице одређено статутом или актом о оснивању (члан 198. став 1), да репрезентативност синдиката код послодаваца утврђује послодавац у присуству представника заинтересованих синдиката, у складу са овим законом (члан 222. став 1), да захтјев за утврђивање репрезентативности у смислу члана 222. став 1. овог закона синдикат подноси послодавцу (члан 225. став 1), да се синдикат сматра репрезентативним ако је основан и дјелује на начелима синдикалног организовања и дјеловања, ако је независан од органа власти и послодаваца, ако се финансира претежно из чланарине и других сопствених извора, ако има потребан број чланова на основу приступница у складу са чл. 219. и 220. овог закона, ако је уписан у регистар у складу са законом и другим прописима (члан 217. став 1), да се репрезентативним синдикатом код послодаваца сматра сваки синдикат који испуњава услове из члана 217. став 1. овог

закона и у који је учлањено не мање од 20% запослених од укупног броја запослених код послодавца (члан 218), да репрезентативност синдиката код послодаваца утврђује послодавац у присуству представника заинтересованих синдиката, у складу са овим законом, да синдикат може да поднесе захтјев за утврђивање репрезентативности Одбору за утврђивање репрезентативности синдиката и удружења послодаваца (у даљем тексту: Одбор): ако му није утврђена репрезентативност у смислу става 1. овог члана у року од 15 дана од дана подношења захтјева; ако сматра да репрезентативност синдиката није утврђена у складу са овим законом, а репрезентативност из става 2. овог члана на приједлог Одбора утврђује министар (члан 222), да о захтјеву из члана 222. овог закона послодавац одлучује рјешењем на основу поднесених доказа о испуњавању услова репрезентативности, у року од 15 дана од дана подношења захтјева (члан 227. став 2), да се колективним уговором, у складу са законом и другим прописом, уређују права, обавезе и одговорности из радног односа, поступак измјена и допуна колективног уговора, међусобни односи учесника колективних уговора и друга питања од значаја за уређивање односа између радника и послодавца, те да се колективни уговор закључује у писаном облику (члан 238. став 1), да се колективни уговор закључује као општи, посебни и колективни уговор код послодавца (члан 239), да колективни уговор код послодавца закључују послодавац и репрезентативни синдикати код послодавца (члан 240. став 4), да ако у закључивању колективног уговора учествује више репрезентативних синдиката или репрезентативних удружења послодаваца, односно синдикати или удружења послодаваца који су закључили споразум о удруживању из

члана 241. овог закона, образује се одбор за преговоре, чије чланове одређују синдикати, односно удружења послодаваца, сразмјерно броју чланова, а колективни уговор у чијем закључивању учествује одбор закључују лица која овласти тај одбор (члан 242), да је у поступку преговарања ради закључивања колективног уговора код послодавца репрезентативни синдикат дужан да сарађује са синдикатом у који је учлањено најмање 10% запослених код послодавца, ради изражавања интереса запослених који су учлањени у тај синдикат (члан 243), да се колективни уговори закључују на период од три године (члан 252. став 1).

Суд је, исто тако, имао у виду да је Законом о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе (“Службени гласник Републике Српске” број 97/16) 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 (у даљем тексту: службеници) и намјештеници, да права из радног односа уређена овим законом службеник и намјештеник остварује код послодавца (члан 4), да је послодавац службеника и намјештеника у смислу става 1. овог члана јединица локалне самоуправе, да права и дужности у име послодавца врши градоначелник, односно начелник општине (члан 6), да се на права и дужности службеника које нису уређене овим или посебним законом или другим прописом примјењују Закон о раду,

општи колективни уговор и Посебни колективни уговор за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске (у даљем тексту: Посебни колективни уговор), да се на права и дужности намјештеника примјењују одредбе овог закона које се односе на начела дјеловања, права и дужности, радно вријеме, одморе и одсуства, неспојивост, пробни рад, оцјену рада, распоређивање, трајање радног односа, проглашавање вишком, одговорност, мировање права из радног односа, дисциплинску и материјалну одговорност, заштиту права, управљање људским ресурсима, премјештање, преузимање и разлоге за престанак радног односа, осим разлога из члана 141. тачка 16) овог закона, а на права и дужности које нису уређене овим законом примјењују се Закон о раду, општи колективни уговор и Посебни колективни уговор (члан 7. ст. 1. и 2), да се радна мјеста службеника дијеле на руководећа радна мјеста и извршилачка радна мјеста, у зависности од сложености послова, овлашћења и одговорности (члан 48. став 1), да руководећа радна мјеста, у смислу овог закона, јесу радна мјеста секретара скупштине и начелника одјељења или службе градске, односно општинске управе (у даљем тексту: начелник одјељења или службе) (члан 49. став 2), да су извршилачка радна мјеста сва радна мјеста која нису руководећа (члан 58), да се извршилачка радна мјеста разврставају у категорије извања, у зависности од сложености послова и одговорности за извршавање послова, потребних знања и способности и услова за рад, те да су извршилачка радна мјеста: шеф одсјека, стручни савјетник, самостални стручни сарадник, инспектор, интерни ревизор, комунални полицајац, виши стручни сарадник и стручни сарадник (члан 59), да за повреде радних дужности утврђених овим законом и другим прописима службеник може одговарати

дисциплински и материјално (члан 118. став 1), да су теже повреде радних дужности, између осталог неизвршавање, несавјесно, односно неблаговремено извршавање радних дужности или налога непосредног руководиоца (члан 121. тачка 1), да се за теже повреде радних дужности утврђене овим законом, а након спроведеног дисциплинског поступка, службенику може изрећи дисциплинска мјера: новчана казна од 20% до 30% нето плате за пуно радно вријеме, исплаћене за мјесец у којем је новчана казна изречена, у трајању од три мјесеца, са забраном напредовања у служби у трајању од годину дана до четири године, зависно од изречене новчане казне, да се новчана казна из става 1. тачка 1) овог члана извршава административним путем (члан 123. став 1. тачка 1. и став 2), да дисциплинске мјере рјешењем изриче градоначелник, односно начелник општине, на приједлог дисциплинске комисије (члан 129. став 1), да се рјешење о изрицању дисциплинске мјере доставља службенику и надлежној синдикалној организацији ако је у дисциплинском поступку заступала службеника, да против рјешења из става 1. овог члана службеник може поднијети жалбу Одбору за жалбе у року од 15 дана од дана пријема рјешења, да је Одбор за жалбе дужан да одлучи о жалби у року од 30 дана од дана достављања жалбе, да службеник може покренути поступак за заштиту права пред надлежним судом у року од 30 дана од дана пријема одлуке Одбора за жалбе (члан 130), да о изреченим дисциплинским мјерама службеник који обавља послове из области управљања људским ресурсима води евиденцију која садржи: податке о службенику коме је изречена мјера, врсти повреде радне дужности, изреченој дисциплинској мјери, коначном акту којим је мјера изречена, као и датуме уписа и брисања дисциплинске мјере (члан 131. став 2), да о правима и дужностима намјештеника рјешењем

одлучује градоначелник, односно начелник општине, да намјештеник има право на плату, накнаде и друга примања у складу са законом, општим колективним уговором и Посебним колективним уговором (члан 159).

Имајући у виду наведене законске одредбе, наводе изнесене у одговорима, као и достављену документацију, Суд је оцијенио да нису основане тврдње предлагача према којима је оспорени колективни уговор склопљен супротно члану 242. Закона о раду.

Наиме, Суд је утврдио да у Градској управи Града Требиња дјелују двије синдикалне организације, и то: Синдикална организација „Градска управа“ Требиње, која дјелује у саставу Синдиката управе Републике Српске, и Синдикална организација „Градска управа“ Требиње, која дјелује у саставу Синдиката локалне самоуправе, управе и јавних служби Републике Српске, те да су обје уписане у регистар синдикалних организација које води надлежно министарство, а да је Колективни уговор са послодавцем закључила репрезентативна Синдикална организација „Градска управа“ Требиње, која дјелује у саставу Синдиката локалне самоуправе, управе и јавних служби Републике Српске.

Суд је утврдио да наводи предлагача, као ни одговори страна које су закључиле оспорени општи акт, те приложена документација, не доводе у питање репрезентативни статус синдикалне организације која је склопила предметни колективни уговор.

Поред изложеног, Суд је утврдио да из приложене документације произлази да је репрезентативност

Синдикалне организације „Градска управа“ Требиње, која дјелује у саставу Синдиката управе Републике Српске, утврђена рјешењем градоначелника Града Требиња број: 11-053-177/22 од 5. маја 2022. године, дакле послије закључења оспореног колективног уговора.

Имајући у виду наведено, Суд је оцијенио да ова синдикална организација није могла учествовати у закључивању оспореног колективног уговора, јер њена репрезентативност није била утврђена у моменту закључења овог уговора, те су, према оцјени Суда, наводи предлагача у овом смислу неосновани.

Надаље, разматрајући наводе предлагача којима указује на незаконитост прописивања из члана 12. Колективног уговора, Суд је узео у обзир да се оспореним уговором уређују, између осталог, права, обавезе и одговорности градских службеника, намјештеника и запослених који немају статус службеника, која проистичу из рада и по основу рада (члан 1. став 1. Колективног уговора).

Имајући у виду различитост адресата оспореног колективног уговора, Суд је законитост његовог члана 12. цијенио у односу на одредбе Закона о раду, које се примјењују на оне запослене чија права и обавезе из радног односа и други односи по основу рада нису регулисани посебним законима (члан 1. Закона о раду), и Законом о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе, који се примјењују на запослене са овим статусом, а који закони су послужили као правни основ за закључивање оспореног општег акта. У овом смислу, Суд је утврдио да је прописивање из одредбе члана 12. овог колективног уговора

у супротности са одредбама члана 141. тачка а) Закона о раду, те члана 123. став 1. тачка 1. и члана 129. став 1. Закона о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе.

С обзиром на то да је радник дужан да се у раду придржава радних обавеза прописаних законом, колективним уговором, правилником о раду и уговором о раду, као и да за повреду радних обавеза одговара послодавцу (члан 137. Закона о раду), законодавац је предвидио ситуације у којима послодавац може изрећи раднику новчану казну обуставом од плате, а исте подразумевају учињене повреде радних обавеза (члан 138. став 2, чл. 140. и 141. Закона о раду). За учињену тежу повреду радне обавезе, која, између осталог, подразумева одбијање радника да изврши своје радне обавезе одређене уговором о раду, те неоправдано одбијање обављања послова и извршавања налога послодавца у складу са законом (члан 179. став 2. тачка 1) и став 3. тачка 1), послодавац може, умјесто отказа уговора о раду, раднику изрећи, између осталог, новчану казну у висини до 20% основне плате радника за мјесец у коме је новчана казна изречена, у трајању до три мјесеца, која се извршава обуставом од плате, на основу одлуке послодавца о изреченој мјери (члан 141. тачка а) овог закона).

Сходно наведеном, одређујући висину новчане казне на начин као оспореним чланом предметног колективног уговора, учесници у његовом закључивању су, према оцјени Суда, изашли из законских оквира, јер су за непостојање одговарајућих резултата рада одредили другачију висину новчане казне од висине казне предвиђене Законом. Иако се поједина питања од заједничког интереса послодавца

и запослених могу уредити и колективним уговором код послодавца, Суд је оцијенио да то не подразумејева и овлашћење потписника ових уговора да раднику, на чија се права и обавезе из радног односа примјењује Закон о раду, а који је учинио повреду радних обавеза и радне дисциплине, одреди другачију висину новчане казне од висине исте казне предвиђене Законом о раду.

Такође, имајући у виду да су сагласно Закону о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе теже повреде радних дужности, између осталог неизвршавање, несавјесно, односно неблаговремено извршавање радних дужности или налога непосредног руководиоца (члан 121. тачка 1), као и да се, између осталог, и за ове повреде, а након спроведеног дисциплинског поступка, службенику може, између осталог, изрећи дисциплинска мјера новчана казна од 20% до 30% нето плате за пуно радно вријеме, исплаћене за мјесец у којем је новчана казна изречена, у трајању од три мјесеца, са забраном напредовања у служби у трајању од годину дана до четири године, зависно од изречене новчане казне (члан 123. став 1. тачка 1), те да дисциплинске мјере рјешењем изриче градоначелник, односно начелник општине, на приједлог дисциплинске комисије (члан 129. став 1), Суд је утврдио да су уређујући као у члану 12. Колективног уговора стране уговорнице поступиле супротно наведеном закону. Наиме, уговарајући да дестимулативни дио плате, између осталог и службеника запосленог у органима јединице локалне самоуправе (члан 1. став 1. Колективног уговора), утврђује градоначелник, али не на основу претходно спроведеног дисциплинског поступка и приједлога мјере од стране дисциплинске комисије (члан 123. став 1. тачка 1. и члан

129. став 1. тог закона), већ на приједлог начелника одјељења или руководиоца службе која има статус организационе јединице, те уз изостанак прописивања било каквог приједлога градоначелнику, када је ријеч о дестимулативном дијелу плате начелника одјељења или руководиоца ових служби, стране потписнице уговора су, према мишљењу Суда, уредиле односе супротно и наведеним одредбама Закона о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе.

У овом смислу, Суд је оцијенио да несагласност са Законом о раду и Законом о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе одредбу члана 12. Колективног уговора чини и неуставном, у смислу члана 108. став 2. Устава.

Суд није разматрао наводе предлагача којима се указује на несагласност члана 12. Колективног уговора са чл. 9. и 136. Закона о раду.

Наиме, предмет регулисања члана 12. Колективног уговора се не може довести у везу са чланом 9. Закона о раду, јер се ова законска одредба односи на обим права радника, а не на поступак дисциплинског кажњавања. Чланом 136. Закона о раду уређује се могућност да послодавац наплати своје или потраживање трећих лица обустављањем од плате или накнаде плате радника, а из самог садржаја оспорене одредбе је очигледно да питање умањења плата радника због непостизања одговарајућих резултата рада није могуће ставити у контекст наведене законске одредбе.

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, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Иванка Марковић, проф. др Марко Рајчевић и академик проф. др Снежана Савић.

Број: У-36/21
12. октобар 2022. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

Одређујући висину новчане казне у оквиру дисциплинског поступка на начин као што је то прописано оспореним чланом предметног колективног уговора, учесници у његовом закључивању су изашли из законских оквира, јер су за непостојање одговарајућих резултата рада одредили другачију висину новчане казне од висине казне предвиђене законом, што је у супротности са уставним начелом законитости.

Одлука

Број У- 67/21 од 12. октобра 2022. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 104/22

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске, члана 40. став 5. 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 12. октобра 2022. године, д о н и о ј е

О Д Л У К У

Утврђује се да Правилник о допунама Правилника о садржају и начину вођења војних евиденција („Службени гласник Републике Српске“ број 1/17) није у сагласности с Уставом Републике Српске и Законом о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца Одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 134/11, 9/12 и 40/12).

О б р а з л о ж е њ е

Илија Врањковић из Бање Луке дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за оцјењивање законитости чл. 1. и 2. Правилника о допунама Правилника о садржају и начину вођења војних евиденција („Службени гласник Републике Српске“ број 1/17). Давалац иницијативе је оспорио законитост наведених одредаба Правилника у

односу на члан 127. став 1. и члан 128. став 6. Закона о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца Одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 134/11, 9/12 и 40/12) и члан 25, члан 69. став 2. и члан 70. Закона о републичкој управи (“Службени гласник Републике Српске” бр. 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12 и 57/16). Образлажући наведено давалац иницијативе цитира наведене законске одредбе, као и одредбе члана 10. став 2. Закона о одбрани (“Службени гласник српског народа у Босни и Херцеговини” број 7/92), члана 4. ст. 1. и 2. Закона о одбрани (“Службени гласник Републике Српске” број 21/96) и чл. 42. и 63. Закона о унутрашњим пословима (“Службени гласник српског народа у Босни и Херцеговини” број 7/92), те износи мишљење да је надлежно министарство поступило изван законских овлашћења, односно да је наведеним правилником неовлашћено прописало, и то оспореним чланом 1. шта се сматра околностима погибије, смрти и нестанка, односно заробљавања, рањавања, озљеђивања и повређивања припадника јединица Министарства унутрашњих послова (у даљем тексту: МУП-а) у вези са вршењем војне дужности, као и учешћем у оружаном акцији или активности у вези са том акцијом или борбеним дејствима припадника јединица МУП-а и оружаним сукобима, а оспореним чланом 2. материјално-чињенични основ за покретање поступка ревизије увјерења о дужини ангажовања. Имајући у виду да чланом 128. став 6. Закона о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца Одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске доносиоцу акта није дато овлашћење да правилником уређује друга питања осим питања која се односе на садржај и начин вођења војних

евиденција, давалац иницијативе предлаже да Суд утврди да оспорене одредбе Правилника нису у сагласности с наведеним законима.

У одговору Министарства рада и борачко-инвалидске заштите Републике Српске истакнуто је да је правни основ за доношење Правилника, чије одредбе су оспорене, садржан у одредби члана 128. став 6. Закона о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца Одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске, те да су оспорене одредбе чл. 1. и 2. овог акта, којим су детаљније разрађене одредбе наведеног закона које се односе на припаднике МУП-а у вези са утврђивањем чињеница о околностима погибије, смрти и нестанка, односно заробљавања, рањавања, озљеђивања и повређивања, вршења војних дужности, учешћа у оружаном акцији односно оружаном сукобу, сагласне релевантним одредбама Закона за чије извршавање је овај акт донесен, и истим су само разрађене законске одредбе са циљем спровођења Закона. Поред овог, у одговору се наводи да се законитост одредби оспореног правилника може цијенити само у односу на Закон као пропис из области борачко-инвалидске заштите, односно пропис који садржи правни основ за његово доношење, али да се не може цијенити у односу на друге законе на које се позива давалац иницијативе, а којима је регулисана област републичке управе, одбране и унутрашњих послова. Имајући у виду да се, како се наводи, оспореним прописивањем није изашло из оквира законских овлашћења и да су одредбе чл. 1. и 2. оспореног правилника у сагласности с одредбама члана 127. став 1. и члана 128. став 6. Закона о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца Одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске,

као материјалног прописа на којем се Правилник темељи, у одговору се предлаже да се иницијатива не прихвати.

Правилник о допунама Правилника о садржају и начину вођења војних евиденција (“Службени гласник Републике Српске” број 1/17) донесен је на основу члана 128. став 6. Закона о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца Одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 134/11, 9/12 и 40/12) и члана 82. став 2. Закона о републичкој управи (“Службени гласник Републике Српске” бр. 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12 и 57/16).

Оспореним чланом 1. овог правилника прописано је да се у Правилнику о садржају и начину вођења војних евиденција (“Службени гласник Републике Српске” број 66/12) последије члана 8. додаје нови члан 8а. који гласи:

“Члан 8а.

(1) Сматра се да су околности погибије, смрти и нестанка, односно заробљавања, рањавања, озљеђивања и повређивања припадника јединица МУП-а у вези са вршењем војне дужности само ако су по наређењу, појединачно или у саставу полицијске јединице учествовали у оружаним акцијама или активностима у вези са оружаном акцијом или борбеним дејствима.

(2) Под учешћем у оружаној акцији или активности у вези са том акцијом или борбеним дејствима припадника јединица МУП-а сматра се учешће по наређењу у оружаном сукобу са супротстављеном непријатељском оружаном формацијом, појединачно или у саставу полицијске формације чији је припадник.

(3) Оружани сукоб у смислу става 2. овог члана подразумијева и специфичне војне задатке, као што су: извиђање положаја, диверзантске акције и слично.

(4) Одредбе ст. 1. до 3. овог члана односе се на припаднике и активног и резервног састава полиције и аналогно се примјењују и на овлашћена службена лица МУП-а, као и на овлашћена службена лица службе државне безбједности.

(5) На лица из става 4. овог члана аналогно се примјењују одредбе члана 9. Закона.

Оспореним чланом 2. овог правилника је прописано да се у члану 10. послје става 3. додаје нови став 4. који гласи:

(4) Уколико се добијени подаци из евиденције Министарства разликују од података из службене евиденције градског/општинског органа за борацко-инвалидску заштиту, покреће се поступак ревизије увјерења о дужини ангажовања”.

У поступку разматрања навода даваоца иницијативе Суд је, прије свега, имао у виду Закон о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца Одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 134/11, 9/12 и 40/12), којим се уређују услови, начин и поступак утврђивања статуса и права бораца, војних инвалида и чланова породица погинулих бораца и умрлих војних инвалида и чланова породица лица страдалих у вршењу војне службе или у вршењу активности у вези са том службом, начин обезбјеђивања новчаних средстава, те друга питања од значаја за остваривање права

прописаних овим законом. С тим у вези овим законом је прописано, и то чланом 9. да се под вршењем војне службе или дужности у вези са службом у војсци сматра вршење дужности која се, по одредбама закона и других прописа којима се уређује служба у војсци, сматра вршењем службе, односно дужности у вези са службом, укључујући и одлазак у јединицу, на борбени положај и одобрени повратак из јединице; чланом 11. да права на мјесечна примања и право на здравствену заштиту прописана овим законом може остварити и лице које је вршећи дужност своје службе као припадник цивилне заштите, радник Министарства унутрашњих послова, припадник радне обавезе или припадник јединице радне обавезе, по наређењу надлежног органа учествовало у активностима везаним за оружану акцију или борбена дејства и у вршењу тих активности задобило рану, повреду или озљеду због које је наступио инвалидитет од најмање 20%, односно које је под истим околностима задобило болест због које је наступио инвалидитет од најмање 40% (став 1), те да лица из ст. 1. и 2. овог члана не могу остварити статус борца, војног инвалида и члана породице погинулог борца (став 3); чланом 87. да о статусу и правима по овом закону у првом степену рјешавају општински, односно градски органи управе надлежни за послове борачко-инвалидске заштите, уколико законом није другачије одређено (став 1), те да по жалби на рјешење органа из става 1. овог члана рјешава Министарство (став 2); чланом 88. да се чињеница ангажовања борца утврђује само на основу увјерења Министарства одбране, односно Министарства унутрашњих послова за припаднике тог министарства, а одсуство из јединице по основу боловања само на основу налаза и мишљења надлежних војнољекарских комисија (став 1), да се чињеница да је

рана, повреда или озљеда задобијена под околностима из чл. 2, 5, 7, и 11. овог закона утврђује само писаним доказним средствима из времена када је рана, повреда или озљеда задобијена, односно ревидираним увјерењем у смислу члана 127. овог закона (став 2); чланом 90. став 2. да се околности под којима је лице из члана 11. овог закона задобило рану, повреду или озљеду, односно под којим је лице погинуло, умрло или нестало доказују: за припаднике Министарства унутрашњих послова - увјерењем војне јединице/установе или увјерењем Министарства унутрашњих послова издатим у вријеме кад су се те околности десиле или увјерењем Министарства из члана 91. овог закона (тачка а); чланом 91. да увјерење о чињеницама из члана 88. став 2, чл. 89. и 90. овог закона од дана преузимања одговарајућих евиденција издаје Министарство (став 4); чланом 128. да Министарство рјешава о захтјеву странке за признавање војног ангажовања у рату у периоду од 17. августа 1990. до 19. јуна 1996. године, као и о захтјеву за утврђивање чињенице погибије, смрти и нестанка, односно заробљавања, рањавања, озљеђивања и повређивања припадника оружаних снага бивше СФРЈ, односно Републике Српске, у том периоду (став 1), да се захтјев са доказима подноси путем првостепеног органа који врши претходно усаглашавање са евиденцијом Министарства (став 3), да се против рјешења из ст. 1. и 2. овог члана не може изјавити жалба, али се може покренути управни спор (став 5) и да министар доноси правилник којим се утврђују садржај и начин вођења војних евиденција (став 6) и чланом 131. став 2. да ће министар у року од шест мјесеци од дана ступања на снагу овог закона донијети, поред осталих, правилник о садржају и начину вођења војних евиденција (члан 128. став 6).

Поред тога, Суд је имао у виду Закон о републичкој управи (“Службени гласник Републике Српске” бр. 115/18, 111/21 и 15/22) којим је прописано да органи управе доносе правилнике, наредбе и упутства, те да се правилником разрађују поједине одредбе закона или прописа Владе (члан 63. ст. 1. и 2) и 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 (члан 76. став 2).

Полазећи од наведеног неспорно је, по оцјени Суда, да је министар рада и борачко-инвалидске заштите, сагласно одредбама члана 128. став 6. Закона о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца Одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске, овлашћен да општим актом (правилником) утврди садржај и начин вођења војних евиденција. Међутим, по оцјени Суда, из наведеног не произлази овлашћење, нити могућност да се правилником којим се утврђују садржај и начин вођења војних евиденција разрађују одредбе овог закона које се односе на остваривање права лица из члана 11. овог закона, у конкретном случају припадника Министарства унутрашњих послова, у вези са утврђивањем чињеница о околностима погибије, смрти и нестанка, односно заробљавања, рањавања, озљеђивања и повређивања, вршења војних дужности, учешћа у оружаном акцији односно оружаном сукобу, те покретања поступка ревизије сумњивих и спорних увјерења о дужини ангажовања. Уређујући на овај начин односе из надлежности законодавног органа, доносилац акта је, по оцјени Суда, прекорачио своја законска овлашћења из члана 128. став

6. Закона о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца Одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске.

С обзиром на то да су оспорене одредбе Правилника несагласне са законом, а да према одредби члана 108. став 2. Устава Републике Српске прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом, Суд је оцијенио да оспорене одредбе Правилника нису у сагласности ни са Уставом.

Имајући у виду да Правилник о допунама Правилника о садржају и начину вођења војних евиденција, поред оспорених одредаба чл. 1. и 2. садржи и одредбу члана 3. којом је уређено ступање на снагу Правилника, а да су те одредбе међусобне повезане и чине јединствену логичку и правну цјелину, Суд је утврдио да оспорени правилник у цјелини није у сагласности с Уставом и законом.

Позивање даваоца иницијативе на одредбе Закона о одбрани (“Службени гласник српског народа у Босни и Херцеговини” број 7/92), Закона о одбрани (“Службени гласник Републике Српске” број 21/96) и Закона о унутрашњим пословима (“Службени гласник српског народа у Босни и Херцеговини” број 7/92) није, по оцјени Суда, од утицаја на одлучивање у овом предмету, имајући у виду да је оспорени правилник донесен у извршавању Закона о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца Одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске.

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” број 104/11 и 92/12), у овом предмету 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, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Иванка Марковић, проф. др Марко Рајчевић и академик проф. др Снежана Савић.

Број: У-67/21
12. октобар 2022. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

Имајући у виду принцип да се подзаконским актом којим се утврђују садржај и начин вођења војних евиденција разрађују одредбе закона које се односе на остваривање права у вези са утврђивањем релевантних чињеница, доносилац акта је прекорачио своја законска овлашћења те је уређујући односе из надлежности законодавног органа повриједио уставно начело законитости и начело о подјели власти.

Одлука

Број У- 79/21 од 12. октобра 2022. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 104/22

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске, члана 40. став 5, члана 57. тачка д), члана 60. став 1. тач. а) и б) и члана 61. став 1. тачка б) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12), на сједници одржаној 12. октобра 2022. године, д о н и о ј е

О Д Л У К У

Утврђује се да Тарифни број 10. тачка 1. у дијелу који је означен као “Стоматолошке и љекарске ординације” Тарифе комуналних такса која је саставни дио Одлуке о комуналним таксама („Службени гласник Града Требиње“ број 4/20), није у сагласности са Уставом Републике Српске и Законом о измјенама Закона о комуналним таксама (“Службени гласник Републике Српске“ број 119/21).

Обуставља се поступак за оцјењивање уставности и законитости Тарифног броја 10. тачка 1. у дијелу који је означен као “Стоматолошке и љекарске ординације” Тарифе комуналних такса која је саставни дио Одлуке о комуналним таксама („Службени гласник Града Требиње“ број 4/20) у односу на Закон о комуналним таксама (“Службени гласник Републике Српске“ бр. 4/12 и 123/20).

О б р а з л о ж е њ е

Комора доктора стоматологије Републике Српске дала је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости Одлуке о комуналним таксама („Службени гласник Града Требиње“ број 4/20). Давалац иницијативе сматра да оспорена одлука у дијелу Тарифе комуналних такса, Тарифни број 10. којим је утврђена висина комуналне таксе за истицање назива стоматолошке и љекарске ординације у годишњем износу од 2.000 КМ, није у сагласности с одредбама чл. 37, 50. и 63. Устава Републике Српске и члана 3. Закона о локалној самоуправи (“Службени гласник Републике Српске“ бр. 97/16, 36/19 и 61/21). Оспоравајући висину комуналне таксе која је утврђена у оспореној таксеној тарифи давалац иницијативе износи мишљење да се иста не заснива на реалној економској ситуацији, као и да је непропорционална у односу на друге економски развијеније јединице локалне самоуправе, те као примјер наводи Град Бању Луку у којем је, како наводи, Одлуком о комуналним таксама утврђена висина комуналне таксе за истицање назива стоматолошке ординације у годишњем износу од 900 КМ. Имајући у виду да је оспореним прописивањем отежано пословање стоматолошких ординација на подручју града Требиње и да су у неравноправном положају у односу на стоматолошке ординације у другим локалним заједницама давалац иницијативе предлаже да Суд утврди да оспорена одлука у овом дијелу није у сагласности с наведеним одредбама Устава и Закона о локалној самоуправи.

Скупштина Града Требиње у одговору на иницијативу истиче, поред осталог, да је такса за истакнуту фирму,

односно пословно име самостални приход јединице локалне самоуправе, а коју у складу са тачком 7. став 2. Закона о комуналним таксама (“Службени гласник Републике Српске“ бр. 4/12 и 123/20), подзаконским актом утврђује скупштина јединице локалне самоуправе у различитој висини, узимајући у обзир критеријуме попут врсте дјелатности, површине и локације, односно зоне у којој се налазе објекти у којима се врше услуге. Закон је, како се даље наводи у одговору, овластио јединицу локалне самоуправе, у конкретном случају Град Требиње, да, узимајући претходне параметре у обзир, утврди висину комуналне таксе за сваку врсту законом предвиђених основа, па и таксу на истакнуто пословно име, што је предвиђено чланом 3. тачка г) Закона о комуналним таксама. Имајући у виду да је оспорена одлука донесена сагласно наведеним одредбама Закона о комуналним таксама, у одговору се истиче да су неосноване тврдње даваоца иницијативе да је прекршена одредба члана 3. Закона о локалној самоуправи. Уз то, у одговору је, као неоснована, оспорена и тврдња даваоца иницијативе да доносилац акта није узео у обзир економску снагу обвезника, те да је непропорционалан износ у односу на веће градове у Републици и с тим у вези наводи да је провјером, кроз службене евиденције, од стране Пореске управе Републике Српске, утврђено да, у периоду од јануара 2018. године до децембра 2021. године, није затворена ниједна стоматолошка ординација. На основу изложеног, у одговору се закључује да је одређивање висине комуналне таксе, сходно Закону о комуналним таксама, у домену цјелисходне процјене доносиоца Одлуке, што је, по њиховом мишљењу, у конкретном случају и урађено па су комуналне таксе, односно њихов износ утврђен узимајући напријед наведене критеријуме. Поред наведеног, у одговору

је указано на Рјешење овог суда број: У-25/19 од 15. јула 2020. године, те оспорена активна легитимација Комори доктора стоматологије Републике Српске за оспоравање наведене одлуке из разлога што је овом одлуком одређена висина комуналне таксе на истакнуто пословно име стоматолошке ординације, дакле стоматолога као појединца, а не организације - Коморе.

Оспорену Одлуку о комуналним таксама („Службени гласник Града Требиње“ број 4/20) донијела је Скупштина Града Требиње, на основу члана 2. став 1. и члана 7. Закона о комуналним таксама („Службени гласник Републике Српске“ број 4/12), члана 39. став 2. тачка 2. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ бр. 97/16 и 36/19), члана 36. став 22. тачка 2. Статута Града Требиње („Службени гласник Града Требиње“ бр. 2/13, 5/14, 6/15, 3/16 и 6/17) и Одлуке о давању сагласности, број: 04-1-012-2-1822/20 („Службени гласник Града Требиње“ број 69/20).

Оспореном одредбом Тарифног броја 10. тачка 1. Тарифе комуналних такса, која је саставни дио Одлуке о комуналним таксама („Службени гласник Града Требиње“ број 4/20), прописано је да стоматолошке и љекарске ординације плаћају комуналну таксу у годишњем износу од 2.000 КМ.

У поступку разматрања основаности навода даваоца иницијативе Суд је имао у виду да је одредбама Устава Републике Српске на које указује давалац иницијативе, али и одредбама Устава које су, по оцјени Суда, од значаја за оцјену уставности оспорене одредбе Тарифе комуналних

такса која је саставни дио Одлуке о комуналним таксама утврђено: да свако има право на заштиту здравља, те да је зајамчено право на здравствену заштиту, у складу са законом (члан 37. ст. 1. и 2), 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 и општина буџетом утврђују јавне приходе и јавне расходе, те да су средства буџета порези, таксе и други законом утврђени приходи (члан 62), да је обавеза плаћања пореза и других дажбина општа и утврђује се према економској снази обвезника (члан 63), да општина, преко својих органа, у складу са законом уређује и обезбјеђује обављање комуналних дјелатности, те да се систем локалне управе уређује законом (члан 102. став 1. тачка 2. и став 2), да граду и општини припадају приходи утврђени законом и средства за обављање повјерених послова (члан 103) и да прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом (члан 108. став 2).

Поред тога, Суд је имао у виду да је одредбама члана 3. Закона о локалној самоуправи (“Службени гласник Републике Српске“ бр. 97/16, 36/19 и 61/21), у односу на које је оспорена законитост оспорене одредбе Тарифе комуналних такса која је саставни дио Одлуке о комуналним таксама, прописано: да је локална самоуправа право грађана да непосредно и преко својих слободно и демократски изабраних представника учествују у остваривању заједничких интереса становника јединице локалне самоуправе, као и право и способност органа јединице локалне самоуправе да регулишу и

управљају, у границама закона, јавним пословима који се налазе у њиховој надлежности, а у интересу локалног становништва (став 1), да се локална самоуправа остварује у градовима, односно општинама, а извршавају је органи јединица локалне самоуправе и грађани у складу са Уставом Републике Српске (у даљем тексту: Устав), законом и статутом јединице локалне самоуправе (став 2) и да Народна скупштина Републике Српске (у даљем тексту: Народна скупштина) утврђује стратешке правце развоја локалне самоуправе (став 3). Такође, Суд је имао у виду и одредбу члана 39. став 2. тачка 10. овог закона којом је прописано да скупштина јединице локалне самоуправе доноси одлуке о комуналним таксама и другим јавним приходима, када је овлашћена законом.

Надаље, Суд је имао у виду да је одредбама Закона о комуналним таксама (“Службени гласник Републике Српске“ бр. 4/12 и 123/20), на основу кога је донесена оспорена одлука и који је био на снази у вријеме подношења иницијативе, било прописано: да комуналне таксе у складу са овим законом посебним актом утврђује град, односно општина (у даљем тексту: јединица локалне самоуправе), да су комуналне таксе приход буџета јединице локалне самоуправе (члан 2), да се комуналне таксе могу утврдити за истицање пословног имена правног лица или предузетника на пословним просторијама (члан 3. став 1. тачка г), да је правно лице и предузетник који обавља дјелатност на основу одобрења надлежног органа дужан да на улазу у сваки пословни простор гдје обавља дјелатност истакне пословно име, те да се пословним именом, у смислу овог закона, сматра сваки истакнути назив или име које упућује на то да правно или физичко лице обавља дјелатност (члан 6. ст. 1. и

2), да акт о утврђивању комуналне таксе доноси скупштина јединице локалне самоуправе, а њиме се утврђују: врста, висина, рокови, начин плаћања и ослобађања од плаћања комуналне таксе, те да скупштина јединице локалне самоуправе може да утврди комуналне таксе у различитој висини, зависно од врсте дјелатности, површине, локације, односно зона у којима се налазе објекти, односно предмети или врше услуге за које се плаћа такса из члана 3. овог закона (члан 7) и да се комунална такса из члана 3. тачка г) овог закона утврђује у годишњем износу, а комуналне таксе из члана 3. т. а), б) и в) овог закона сразмјерно времену коришћења права, предмета или услуга (члан 10).

Исто тако, Суд је имао у виду да је послије доношења Одлуке о комуналним таксама („Службени гласник Града Требиње” број 4/20), а у току трајања поступка пред Уставним судом, извршена измјена Закона о комуналним таксама („Службени гласник Републике Српске“ бр. 4/12 и 123/20), која је објављена у “Службеном гласнику Републике Српске“ број 119/21, те да одредбе овог закона не садрже овлашћење јединице локалне самоуправе да утврди комуналну таксу за истицање пословног имена правног лица или предузетника на пословним просторијама. Наиме, Законом о измјенама Закона о комуналним таксама („Службени гласник Републике Српске“ број 119/21) и то чланом 1. је, у Закону о комуналним таксама („Службени гласник Републике Српске“ бр. 4/12 и 123/20), брисана одредба члана 3. став 1. тачка г) којом је било прописано да се комуналне таксе могу утврдити за истицање пословног имена правног лица или предузетника на пословним просторијама. Овим законом је, такође, и то чланом 3. брисан члан 6. основног закона, којим је била утврђена обавеза истицања

пословног имена за привредна друштва и предузетнике који обављају дјелатност на основу одобрења надлежног органа.

Имајући у виду наведено, дакле, да су ступањем на снагу измјена Закона о комуналним таксама (“Службени гласник Републике Српске“ број 119/21) престале да важе одредбе Закона о комуналним таксама (“Службени гласник Републике Српске” бр. 4/12, 123/20) према којима је јединица локалне самоуправе имала могућност да утврди комуналну таксу за истицање пословног имена правног лица или предузетника на пословним просторијама (члан 3. став 1. тачка г) и члан 6), а да одредбе члана 3. Закона о локалној самоуправи, у односу на које се оспорава законитост оспореног акта не уређују спорно правно питање, Суд је, сагласно члану 57. став 1. тачка д) Закона о Уставном суду Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 104/11 и 92/12) обуставио поступак за оцјењивање Тарифног броја 10. тачка 1. у дијелу који је означен као “Стоматолошке и љекарске ординације“ Тарифе комуналних такса која је саставни дио Одлуке о комуналним таксама („Службени гласник Града Требиње“ број 4/20), због тога што су у току поступка престале процесне претпоставке за вођење истог јер, према члану 115. Устава Републике Српске, Уставни суд није надлежан да оцјењује сагласност подзаконског општег акта са законским нормама које су престале да важе.

Међутим, Суд је, имајући у виду одредбу члана 42. став 1. Закона о Уставном суду Републике Српске, којом је прописано да у поступку за оцјењивање уставности и законитости општег акта Суд није ограничен захтјевом предлагача односно подносиоца иницијативе, оцјењивао сагласност оспорене одредбе Тарифе комуналних такса која

је саставни дио Одлуке о комуналним таксама („Службени гласник Града Требиње“ број 4/20) са Законом о измјенама Закона о комуналним таксама („Службени гласник Републике Српске“ број 119/21). Сагласно важећим одредбама Закона о комуналним таксама, Суд је утврдио да Скупштина Града Требиње није овлашћена да својом одлуком утврђује комуналну таксу за истицање пословног имена правног лица или предузетника на пословним просторијама, односно да за оспорено прописивање више нема основа у закону.

С обзиром на то да Тарифни број 10. тачка 1. у дијелу који је означен као “Стоматолошке и љекарске ординације” Тарифе комуналних такса која је саставни дио Одлуке о комуналним таксама („Службени гласник Града Требиње” број 4/20) није у сагласности са законом, а да према одредби члана 108. став 2. Устава прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом, Суд је оцијенио да оспорено прописивање није у сагласности ни са Уставом.

По оцјени Суда, за одлучивање у овом предмету нису од утицаја наводи доносиоца оспореног акта којим оспорава овлашћење даваоцу иницијативе да иницијативом оспорава Одлуку о комуналним таксама („Службени гласник Града Требиње“ број 4/20), с обзиром на то да је чланом 4. став 1. Закона о Уставном суду Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12) прописано да свако може дати иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости.

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 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, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Иванка Марковић, проф. др Марко Рајчевић и академик проф. др Снежана Савић.

Број: У-79/21
12. октобар 2022. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

Пошто сагласно важећим одредбама закона скупштина локалне самоуправе није овлашћена да својом одлуком утврђује комуналну таксу за истицање пословног имена правног лица или предузетника, односно да за оспорено прописивање више нема основа у закону, оспорени подзаконски акт није у сагласности са уставним начелом законитости.

Рјешење

Број У- 94/21 од 12. октобра 2022. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 104/22

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 12. октобра 2022. године, д о н и о је

Р Ј Е Ш Е Њ Е

Не прихвата се иницијатива за оцјењивање уставности и законитости члана 22. Одлуке о безбједности саобраћаја на путевима Града Бања Лука („Службени гласник Града Бања Лука“ број 20/17 и 16/21) и члана 18. Правилника о условима, начину коришћења, организацији, начину наплате и контроле паркирања на јавним паркиралиштима на којима је уведена наплата паркирања на подручју Града Бања Лука („Службени гласник Града Бања Лука“ број 24/17).

О б р а з л о ж е њ е

Саша Бундало из Бање Луке дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости члана 22. Одлуке о безбједности саобраћаја на путевима Града Бања Лука

(„Службени гласник Града Бања Лука“ број 20/17), коју је донијела Скупштина Града Бања Лука, и члана 18. Правилника о условима, начину коришћења, организацији, начину наплате и контроле паркирања на јавним паркиралиштима на којима је уведена наплата паркирања на подручју Града Бања Лука („Службени гласник Града Бања Лука“ број 24/17), који је донио градоначелник Града Бања Лука. У иницијативи се наводи да члан 22. оспорене одлуке није у сагласности са чланом 39. став 2. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ бр. 97/16, 36/19 и 61/21), којим су дефинисане надлежности скупштине јединице локалне самоуправе. Давалац иницијативе, наиме, сматра да је оспореном одредбом ове одлуке Скупштина Града Бања Лука, супротно наведеном закону, своју надлежност за доношење овог правилника незаконито пренијела на градоначелника Града Бања Лука, чиме је нарушено начело законитости из члана 108. Устава Републике Српске. У погледу оспорене одредбе члана 18. Правилника о условима, начину коришћења, организацији, начину наплате и контроле паркирања на јавним паркиралиштима на којима је уведена наплата паркирања на подручју Града Бања Лука у иницијативи се износи став да ова норма, која предвиђа физичко блокирање моторног возила за које није плаћена паркинг карта услед омашке у куцању телефонске поруке путем које се врши уплата, доводи до ограничавања употребе моторног возила, те тако и ограничавања права својине власника над овом покретном ствари. Давалац иницијативе сматра да се овакво ограничење не може прописати подзаконским актом, због чега налази да је оспорено прописивање супротно члану 56. Устава. Поред наведеног, у иницијативи се наводи да

су оспорена одлука, као и правилник који је донесен на основу ње, објављени истовремено у „Службеном гласнику Града Бања Лука“ број 20/17, из чега, по његовом мишљењу, произлази да је Правилник донесен на основу Одлуке која није ступила на снагу, чиме је дошло до повреде члана 109. Устава.

Скупштина Града Бања Лука, као доносилац оспорене одлуке, Суду је доставила изјашњење Одјељења за инспекцијске послове и комуналну полицију, у којем се износи став да је члан 22. ове одлуке у сагласности са чланом 82. став 3. Закона о локалној самоуправи, према којем градоначелник, односно начелник општине доноси одлуке, правилнике, наредбе, упутства, рјешења, закључке, планове и програме. Поред тога, наводи се да је члан 27. став 1. ове одлуке промијењен на начин да је укинута могућност физичке блокаде возила, осим у случају када се ради о возилима са иностраним регистарским ознакама. Такође се указује на Одлуку овог суда број У-92/11 од 19. фебруара 2014. године, те се цитира дио образложења ове одлуке који се односи на став Суда у погледу блокирања возила направом за блокирање точкова на јавним паркиралиштима.

У одговору на иницијативу који је градоначелник Града Бања Лука доставио у односу на оспорени правилник наводи се да је чланом 59. став 1. тачка 5. Закона о локалној самоуправи прописано да градоначелник спроводи локалну политику у складу са одлукама скупштине, извршава локални буџет и обезбјеђује примјену одлука и других аката скупштине, те се указује на одредбу члана 82. став 3. овог закона, према којем градоначелник, између осталог, доноси правилнике. Надаље, у одговору се истиче да је Правилник

објављен у „Службеном гласнику Града Бања Лука“ број 24/17 од 26. јуна 2017. године, тако да су неосновани наводи иницијативе да је објављен истовремено када и Одлука о безбједности саобраћаја на путевима Града Бања Лука, односно у „Службеном гласнику Града Бања Лука“ број 20/17. Коначно, доносилац оспореног правилника наводи да је Одлуком о измјени и допуни Одлуке о безбједности саобраћаја на путевима Града Бања Лука („Службени гласник Града Бања Лука“ број 16/21) прописано, између осталог, „да ће комунални полицајац или радник на наплати и контроли паркирања одредити да се возило које није регистровано на територији БиХ, односно не може се утврдити власник или корисник возила, блокира направом за блокирање точкова ако је возило паркирано супротно одредбама чл. 23. и 24. ове одлуке, те ако је паркирано супротно одредбама Правилника из члана 22. ове одлуке. Сходно наведеном, доносилац оспореног правилника предлаже да Суд, као неосновану, не прихвати дату иницијативу.

Одлуку о безбједности саобраћаја на путевима Града Бања Лука („Службени гласник Града Бања Лука“ број 20/17 и 16/21) донијела је Скупштина Града Бања Лука на основу члана 2. Закона о основима безбједности саобраћаја на путевима у Босни и Херцеговини („Службени гласник БиХ“ бр. 6/06, 75/06, 44/07, 84/09, 48/10, 18/13 и 8/17), 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, 39/07, 17/12, 20/14 и 39/16). Оспореном одредбом члана 22. ове одлуке прописано је да се услови и начин коришћења, организација рада, висина и начин наплате паркирања, као и друга питања од значаја за рад јавних паркиралишта и јавних

гаража на којима се врши наплата утврђују правилником који доноси градоначелник.

Правилник о условима, начину коришћења, организацији, начину наплате и контроле паркирања на јавним паркиралиштима на којима је уведена наплата паркирања на подручју Града Бања Лука („Службени гласник Града Бања Лука“ број 24/17) донио је градоначелник Града Бања Лука на основу члана 32. Статута Града Бања Лука („Службени гласник Града Бања Лука“ бр. 25/05, 39/07, 17/12, 20/14 и 39/16) и члана 22. Одлуке о безбједности саобраћаја на путевима Града Бања Лука („Службени гласник Града Бања Лука“ број 20/17). Оспореним чланом 18. овог правилника прописано је да: када се по приговору корисника установи очигледна грешка корисника (погрешно укуцан један број или слово регистарске ознаке) при уношењу регистарске ознаке приликом плаћања путем СМС-а, а што је довело до примјене мјере блокирања возила у времену важења електронске карте, деблокирање ће се извршити након плаћања цјелодневне паркинг карте за прву зону, а за исправну регистарску ознаку (став 1), да се о очигледним грешкама води евиденција која садржи датум и вријеме, погрешну регистарску ознаку, исправну регистарску ознаку, паркиралиште и име и презиме радника који је блокирао возило (став 2).

У поступку оцјењивања уставности и законитости оспорене одлуке и правилника Суд је имао у виду да је чланом 102. став 1. тач. 4, 6. и 8. Устава Републике Српске утврђено да се општина преко својих органа, у складу са законом, стара о изградњи, одржавању и коришћењу локалних путева, улица и других јавних објеката од општинског значаја,

извршава законе, друге прописе и опште акте Републике чије је извршење повјерено општини, те обавља и друге послове утврђене Уставом, законом и статутом општине. Поред тога, према члану 108. став 2. Устава, прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом.

Одредбом члана 56. Устава, у односу на коју се у иницијативи тражи оцјењивање оспорене норме члана 18. Правилника, утврђено је да се законом може ограничити или одузети право својине, уз правичну накнаду.

Поред наведених уставних одредаба, Суд је узео у обзир и то да је Законом о локалној самоуправи (“Службени гласник Републике Српске” бр. 97/16, 36/19 и 61/21) уређен систем локалне самоуправе, јединице локалне самоуправе, начин и услови њиховог формирања, послови које обављају, органи јединица локалне самоуправе, акти и јавност рада органа јединица локалне самоуправе, као и друга питања од значаја за остваривање права и дужности јединица локалне самоуправе. Одредбама овог закона које су релевантне у конкретном случају прописано је: да јединица локалне самоуправе има све надлежности прописане овим законом, као и друге надлежности које су јој пренесене другим законом, те да има право да се бави свим питањима од локалног интереса која нису искључена из њене надлежности, нити додијељена неком другом нивоу власти (члан 17. ст. 1. и 2), да јединица локалне самоуправе, у области просторног планирања и грађења, поред осталог, има надлежност одређивање простора за паркирање и уређивање услова и начин њиховог коришћења и управљања (члан 19. тачка 5), да је скупштина јединице локалне самоуправе представнички орган, орган одлучивања и креирања политике јединице

локалне самоуправе, те, у смислу овог закона, поред осталог има и надлежност да доноси одлуке и друге опште акте и даје њихово аутентично тумачење (члан 39. став 1. и став 2. тачка 2), да је градоначелник извршни орган власти јединице локалне самоуправе (члан 54. став 1), да је у надлежности градоначелника, између осталог, да спроводи локалну политику у складу са одлукама скупштине, извршава локални буџет и обезбјеђује примјену одлука и других аката скупштине (члан 59. став 1. тачка 5), да скупштина јединице локалне самоуправе доноси статут, пословник, одлуке, рјешења, закључке, препоруке, резолуције, стратегије, планове и програме, а да градоначелник доноси одлуке, правилнике, наредбе, упутства, рјешења, закључке, планове и програме (члан 82. ст. 2. и 3).

Имајући у виду наведене уставне и законске одредбе, Суд је оцијенио да је Скупштина Града Бања Лука била овлашћена да донесе оспорену одлуку, којом је, сагласно својим законским овлашћењима, прописала мјере безбједности саобраћаја, услове и правила за одвијање саобраћаја на јавним путевима и другим јавним саобраћајним површинама на подручју града Бања Лука, као и анализе и праћење безбједности саобраћаја. Прописивањем из оспореног члана 22. ове одлуке, по оцјени Суда, није нарушено уставно начело законитости, односно није супротно члану 39. Закона о локалној самоуправи, како то сматра давалац иницијативе. Наиме, оспореном одлуком уређена су основна питања која се односе на безбједност и одвијање саобраћаја на подручју града Бања Лука, те је у оквиру тога, између осталог, регулисано заустављање и паркирање возила, дефинисана су јавна паркиралишта, уведена је наплата паркирања на јавним паркиралиштима,

као и обиљежавања знаком приступачности паркинг мјеста за инвалидна лица. Имајући у виду да је, према Закону о локалној самоуправи, градоначелник извршни орган власти јединице локалне самоуправе, те да у том својству, поред осталог, спроводи одлуке скупштине и обезбјеђује њихову примјену, доносилац Одлуке је оспореном нормом члана 22. овог акта дао овлашћење градоначелнику да донесе правилник, којим ће детаљније разрадити и конкретизовати одредбе Одлуке које се односе на ову област, односно прописати услове и начин коришћења, организацију рада, висину и начин наплате паркирања, као и друга питања од значаја за рад јавних паркиралишта и јавних гаража на којима се врши наплата. Суд сматра да је, сходно напријед цитираним одредбама члана 54. став 1, члана 59. став 1. тачка 5. и члана 82. став 3. Закона о локалној самоуправи, доношење предметног правилника у оквиру надлежности градоначелника, слиједом чега, по оцјени Суда, оспореним прописивањем Скупштина града Бања Лука није незаконито пренијела своју надлежност на градоначелника, како то сматра давалац иницијативе, тако да у конкретном случају није дошло до повреде начела законитости из члана 108. Устава.

Оцјењујући уставност и законитост оспореног члана 18. Правилника, Суд је утврдио да овакво прописивање не доводи до ограничавања права својине власника моторног возила, односно повреде члана 56. Устава, како се то наводи у иницијативи. Наиме, како из садржаја ове норме јасно произлази, овим актом су прописани услови за деблокирање возила у ситуацији када је моторно возило блокирано усљед чињенице да је корисник паркиралишта, плаћајући накнаду за паркинг путем СМС поруке, односно мобилног телефона,

погрешно откуцао регистарску ознаку возила, што је довело до мјере блокирања возила направом за блокирање точкава. Евидентно је, дакле, да ова одредба не уређује питање услова и начина блокирања моторних возила на јавним паркиралиштима на подручју града Бања Лука, како то погрешно тумачи давалац иницијативе, због чега се, по оцјени Суда, не може довести у везу са уставним гаранцијама заштите имовинских права на које се указује у иницијативи. Блокирање моторних возила на јавним паркиралиштима уређено је чланом 26. Одлуке о безбједности саобраћаја на путевима Града Бања Лука („Службени гласник Града Бања Лука“ број 20/17 и 16/21), док оспорени правилник ниједном одредбом не регулише ово питање.

Коначно, Суд је утврдио да су неосновани наводи даваоца иницијативе о истовременом објављивању Одлуке и Правилника у истом службеном гласилу, јер је оспорена одлука објављена у „Службеном гласнику Града Бања Лука“ број 20/17, док је Правилник објављен у „Службеном гласнику Града Бања Лука“ број 24/17, због чега није дошло до повреде одредбе члана 109. Устава, како се то наводи у иницијативи.

С обзиром на то 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), о уставности и законитости оспорених норми Одлуке и Правилника 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, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Иванка Мрковић, проф. др Марко Рајчевић и академик проф. др Снежана Савић.

Број: У-94/21
12. октобар 2022. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

Будући да није дискутабилно да оспорена одредба не уређује питање услова и начина блокирања моторних возила на јавним паркиралиштима, није прихваћена иницијатива за оцјењивање уставности и законитости јер се њени наводи не могу довести у везу са уставним гаранцијама за заштиту имовинских права.

Одлука

**Број У-63/21 од 7. децембра 2022. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 125/22**

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске, члана 37. став 1. тач. а) и г), члана 40. став 5, члана 60. став 1. тач. а) и б) 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 7. децембра 2022. године, д о н и о ј е

О Д Л У К У

Утврђује се да члан 17. став 3, члан 56. ст. 2. и 3, члан 58. и члан 59. став 1. тач. д) и е) Одлуке о општим условима за производњу, испоруку и коришћење топлотне енергије (“Службени гласник Града Бања Лука” број 2/18, 40/18 и 12/19) нису у сагласности с Уставом Републике Српске и Законом о комуналним дјелатностима (“Службени гласник Републике Српске” бр. 124/11 и 100/17).

Утврђује се да члан 29. став 1. и члан 30. став 3. у дијелу који гласи: “..., али није одговоран за било какву посредну или непосредну штету или губитке који настану код корисника услуге.” Одлуке о општим условима за производњу, испоруку и коришћење топлотне енергије (“Службени гласник Града Бања Лука” број 2/18, 40/18 и 12/19) нису у сагласности с Уставом Републике Српске,

Законом о комуналним дјелатностима (“Службени гласник Републике Српске” бр. 124/11 и 100/17) и Законом 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).

Утврђује се да члан 54. ст. 3, 4, 5. и 6. Одлуке о општим условима за производњу, испоруку и коришћење топлотне енергије (“Службени гласник Града Бања Лука” број 2/18, 40/18 и 12/19) није у сагласности с Уставом Републике Српске, Законом о комуналним дјелатностима (“Службени гласник Републике Српске” бр. 124/11 и 100/17) и Законом о заштити потрошача у Републици Српској (“Службени гласник Републике Српске” бр. 6/12, 63/14, 18/17 и 90/21).

Утврђује се да члан 56. став 1. тачка е) Одлуке о општим условима за производњу, испоруку и коришћење топлотне енергије (“Службени гласник Града Бања Лука” број 2/18, 40/18 и 12/19) није у сагласности с Уставом Републике Српске, Законом о комуналним дјелатностима (“Службени гласник Републике Српске” бр. 124/11 и 100/17) и Законом о одржавању зграда (“Службени гласник Републике Српске” број 101/11).

Не прихвата се иницијатива за оцјењивање уставности и законитости члана 1, члана 6. тачка е), члана 14. став 1, члана 17. став 2, члана 23, члана 24. став 1, члана 25, члана 27. став 3, члана 43. ст. 5. и 6, члана 56.

став 1. тач. а), б), ц), д) и ф), члана 59. став 1. тач. а), б) и ц) и став 2, члана 61. ст. 1. и 3. и члана 64. Одлуке о општим условима за производњу, испоруку и коришћење топлотне енергије (“Службени гласник Града Бања Лука” бр. 2/18, 40/18 и 12/19).

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости члана 5, члана 17. став 1, члана 22. ст. 1, 2, 3, 4 и 5, члана 28, члана 65. став 1. тачка д), члана 66. и члана 68. Одлуке о општим условима за производњу, испоруку и коришћење топлотне енергије (“Службени гласник Града Бања Лука” бр. 2/18, 40/18 и 12/19).

О б р а з л о ж е њ е

Драган Поповић из Бање Луке дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости члана 1, члана 5, члана 16. став 1. тачка е), члана 17. ст. 1, 2. и 3, члана 22, члана 23, члана 24. став 1, члана 25, члана 27. став 3, члана 28, члана 29, члана 30, члана 43. ст. 5. и 6, члана 54, члана 56, члана 58, члана 59, члана 61. ст. 1. и 3, члана 64. став 2, члана 65. став 1. тачка д), члана 66. и члана 68. Одлуке о општим условима за производњу, испоруку и коришћење топлотне енергије (“Службени гласник Града Бања Лука” број 2/18, 40/18 и 12/19) (у даљем тексту: Одлука). Из садржине навода даваоца иницијативе произлази, прије свега, да оспорена одлука није у сагласности с чланом 108. Устава Републике

Српске из разлога што је донесена без позива на одговарајуће одредбе Закона о локалној самоуправи (“Службени гласник Републике Српске” бр. 97/16 и 36/19) и Статута Града Бања Лука (“Службени гласник Града Бања Лука” бр. 25/05, 39/07, 17/12, 20/14, 39/16 и 26/17), као и због тога што је Уговор о стратешком партнерству, број 12-Г-1540/17 од 30. маја 2017. године, с обзиром на то да није јавна исправа и није објављен у службеном гласилу, недопуштен правни основ за њено доношење. Поред тога, из образложења иницијативе произлази да се њоме оспорава уставност одредаба чл. 1, 54. и 68. Одлуке и то у односу на одредбе чл. 68, 101. и 102. Устава, те законитост одредаба члана 1, члана 6. тачка е), члана 14. став 1, члана 17. ст. 1, 2. и 3, члана 22. ст. 1, 2, 3, 4. и 5, члана 23, члана 24. став 1, члана 25, члана 27. став 3, члана 28, члана 29. став 1, члана 30. став 3, члана 43. ст. 5. и 6, члана 54. ст. 3, 4, 5. и 6, члана 58, члана 59. став 1, члана 61. ст. 1. и 3. и члана 65. став 2. Одлуке због, како се наводи, њихове несагласности с одредбама Закона о комуналним дјелатностима (“Службени гласник Републике Српске” бр. 124/11 и 100/17), 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), Закона о одржавању зграда („Службени гласник Републике Српске“, број 101/11) и Закона о енергетици (“Службени гласник Републике Српске” број 49/09). Образлажући наведено давалац иницијативе износи разлоге несагласности оспорених одредаба Одлуке са појединим одредбама наведених закона који се, у суштини, могу свести на прекорачење овлашћења доносиоца акта, погодновање даваоцу комуналне услуге, те повреду основних принципа облигационих односа. Уз то, у иницијативи се наводи да је члан 5. Одлуке, с обзиром на то

да је нејасан и ствара конфузију, те оставља могућност да се погрешно тумачи и примјењује, несагласан с Уставом и Правилима за израду закона и других прописа у Републици Српској (“Службени гласник Републике Српске” број 24/14), а износи се мишљење и о одредбама члана 65. став 1. тачка д) и члана 66. Одлуке, али без навођења уставно-правних разлога оспоравања, те одредаба закона са којима су несагласне. Предлаже да Суд утврди да оспорене одредбе Одлуке нису у сагласности с Уставом и наведеним законима.

Скупштина Града Бања Лука није доставила одговор на наводе из иницијативе.

У изјашњењу на наводе из иницијативе које је доставила Градска управа Града Бања Лука, Одјелење за комуналне послове, наводи се, између осталог, да су оспореном одлуком прописани услови и начин обављања комуналне дјелатности за производњу, испоруку и коришћење топлотне енергије, као дјелатности од посебног јавног интереса, те да је Одлука донесена на основу члана 82. став 2. Закона о локалној самоуправи (“Службени гласник Републике Српске” број 97/16), члана 6. Закона о комуналним дјелатностима (“Службени гласник Републике Српске” бр. 124/11 и 100/17), члана 32. Статута Града Бања Лука (“Службени гласник Града Бања Лука” бр. 25/05, 39/07, 17/12, 20/14, 39/16 и 26/17) и члана 12. Уговора о стратешком партнерству (“Службени гласник Града Бања Лука” број 18/17), којим је утврђена обавеза Скупштине Града да, у року од 30 дана од дана оснивања новооснованог друштва “Еко топлане Бања Лука” д.о.о., донесе оспорени правни акт, претходно усаглашен међу стратешким партнерима. С обзиром на наведено, Скупштина Града Бање Луке је, према наво-

дима из изјашњења, поштујући правну природу и оквир законских и подзаконских одредаба, као и Устав Републике Српске, оспореном одлуком детаљно регулисала предметну област, не излазећи из законом постављених оквира. Поред овог, у изјашњењу се указује на Закон о енергетици, као и на одлуке Уставног суда Републике Српске којим је одлучивано о усклађености оспорене одлуке с Уставом и релевантним законима. Имајући у виду да је оспорена одлука, односно њене поједине одредбе, усаглашена са Уставом и важећом законском регулативом и да у свему поштује права корисника и даваоца комуналне услуге, стављајући их у равноправан положај, у изјашњењу се предлаже да се иницијатива не прихвати.

Одлуку о општим условима за производњу, испоруку и коришћење топлотне енергије донијела је Скупштина Града Бања Лука на основу члана 82. став 2. Закона о локалној самоуправи (“Службени гласник Републике Српске” број 97/16), члана 6. Закона о комуналним дјелатностима (“Службени гласник Републике Српске” бр. 124/11 и 100/17), члана 32. Статута Града Бања Лука (“Службени гласник Града Бања Лука” бр. 25/05, 39/07, 17/12, 20/14, 39/16 и 26/17) и члана 12. Уговора о стратешком партнерству, број 12-Г-1540/17 од 30. маја 2017. године.

Одредбама ове одлуке, које су оспорене иницијативом, прописано је: чланом 1. да се овом одлуком о општим условима за производњу, испоруку и коришћење топлотне енергије уређују: производња, испорука и коришћење топлотне енергије за потребе гријања, климатизације и вентилације у објектима (тачка а), услови за прикључење објекта (тачка б), уговорни односи (тачка ц), производња, испорука и продаја

топлотне енергије (тачка д), обавезе и одговорности даваоца услуге и корисника услуге (тачка е), услови мјерења, обрачуна и плаћања топлотне енергије (тачка ф), поступци неовлашћеног коришћења топлотне енергије (тачка г), услови за примјену поступка прекида испоруке или обуставе испоруке топлотне енергије (тачка х) и поступци утврђивања накнаде штете (тачка и); чланом 5. да се под коришћењем топлотне енергије подразумијева уређење: услова за прикључење и прикључно мјерно мјесто (тачка а), уговорних односа између даваоца услуге и корисника услуге (тачка б), испоруке и продаје топлотне енергије (тачка ц), обавеза и одговорности (тачка д), услова мјерења, обрачуна и плаћања топлотне енергије (тачка е), прекида испоруке или обустава испоруке топлотне енергије (тачка ф) и поступака утврђивања и обрачуна неовлашћене потрошње топлотне енергије (тачка г); чланом 6. тачка е) да је корисник комуналне услуге обавезан прибавити сагласност даваоца услуге у случају привременог издвајања из топлификационог система; чланом 14. став 1. да је код промјене власништва/коришћења објекта, корисник услуге дужан у року од осам дана од промјене власништва/коришћења поднијети захтјев за раскид уговора о коришћењу топлотне енергије, уз предочење одговарајућег документа о промјени власништва/коришћења и подмирењу трошкова за испоручену топлотну енергију, а нови корисник услуге тог објекта дужан је у року од осам дана поднијети захтјев за склапање новог уговора; чланом 17. да корисник услуге може поднијети захтјев за раскид уговора о коришћењу топлотне енергије и затражити издвајање из централног топлификационог система у складу са овом одлуком (став 1), да се поступак издвајања из топлификационог система корисника услуге из става 1. овог члана

спроводи у року од 30 дана од дана пријема захтјева, уз испуњење услова за издвајање из топлификационог система (став 2), да давалац услуге може раскинути уговор о коришћењу топлотне енергије с корисником услуге у сљедећим случајевима: а) ако корисник услуге да лажне или непотпуне податке који онемогућавају уредно испуњење уговорених обавеза, а предметни подаци не буду исправљени у захтијеваном року и б) ако корисник услуге не отклони разлоге због којих му је обустављена или наложена обустава испоруке топлотне енергије у року од 60 дана од дана обуставе, или дана када је покушано извршење обуставе (став 3); чланом 22. да се кориснику услуге може, на његов писмени захтјев, одобрити издвајање из централног топлификационог система/искључити ако техничке карактеристике система то омогућавају (став 1), да је корисник услуге из става 1. овог члана којем је одобрено издвајање из централног топлификационог система, ако то техничке могућности дозвољавају, односно ако се тиме не угрожавају квалитет топлотне енергије, стандард и сигурност других корисника услуге и ако се тиме негативно не утиче на животну средину, дужан да плати трошкове издвајања из топлификационог система (став 2), да је искључење зграде, као цјелине, из централног топлификационог система могуће уколико се обезбиједи сагласност за издвајање свих корисника услуге унутар зграде, те претходна сагласност даваоца услуге, а да се у случају захтјева за поновним прикључењем примјењују одредбе члана 12. ове одлуке (став 3), те да се, уколико техничке карактеристике не омогућавају потпуно искључење корисника из топлификационог система због проласка цијеви кроз простор корисника, а које напајају друге кориснике топлотном енергијом, кориснику услуге, на његов писмени зах-

тјев, може одобрити искључење, уз претходно прибављену сагласност свих станара ЗЕВ-а, односно власника објекта, на начин да прихвати један од три понуђена модалитета: а) да на основу достављеног стручног мишљења о испуњености услова за искључење из топлификационог система, по испостављеном рачуну плати цијену гријања на бази рада од 24 часа дневно за испоручену енергију путем водова који пролазе кроз простор корисника, а снабдијевају друге кориснике, те да стручно мишљење, о трошку корисника, сачињава лице овлашћено за такву врсту посла, а исто садржи јасне параметре из којих је видљиво колико топлотне енергије простору корисника дају постојећи водови који пролазе кроз исти и снабдијева друге кориснике; б) да о свом трошку, путем овлашћеног стручног лица, изврши изолацију водова који пролазе кроз простор корисника неким од изолационих материјала који се користе у области термотехнике, о чему се сачињава записник који потписују овлашћени представник корисника, даваоца услуге и стручно лице које је извршило изолацију водова, а кориснику се даље не испоставља рачун за топлотну енергију, в) да са испоручиоцем закључи уговор којим ће се обавезати да за испоручену топлотну енергију плаћа 30% од пуне цијене за гријање, у ком случају се неће вршити радње из тачке а) и б) овог става, те да непотпуно искључење из тач. а), б) и в) подразумијева и искључење гријних тијела (радијатори) са постојећих водова, о чему ће бити сачињен записник који потписују овлашћени представник корисника и даваоца услуге, а ови радови ће се изводити под надзором даваоца услуге (став 4); чланом 23. да корисник који жели да се издвоји из централног топлификационог система даваоца услуге може то да учини уз испуњавање свих позитивних законских прописа и

у складу са пратећим дозволама и сагласностима (став 1), да је подношење захтјева за издавање из централног топлификационог система даваоцу услуге могуће у период од 15. маја до 15. септембра за наредну гријну сезону (став 2), да се искључење врши блокирањем вентила на мјесту прикључка, односно блокирањем првих вентила у подстаници купца, или физичким одвајањем инсталације купца уколико се ради о индивидуалном стамбеном или пословном објекту, а уколико се ради о искључењу стана, оно се врши физичким одвајањем унутрашње топлотне инсталације купца, уколико за то постоје техничке могућности (став 3), да је искључени корисник услуге одговоран за сву евентуалну штету која настане због издавања из централног топлификационог система, на унутрашњој инсталацији, односно у унутрашњости објекта или стана, као што је смрзавање и пуцање цјевовода, изливање топле воде, или било које друге штете која настане због искључења (став 4); чланом 24. став 1. да је давалац услуге обавезан успоставити: а) праћење квалитета топлотне енергије, б) систем за прикупљање, обраду и спремање података о поремећајима и прекидима испоруке топлотне енергије и ц) процедуре приговора корисника; чланом 25. да је давалац услуге обавезан кориснику услуге, овлашћеном представнику корисника и/или ЗЕВ-у на писани захтјев поднијети писани извјештај о нивоу квалитета топлотне енергије на обрачунском мјерном мјесту; чланом 27. став 3. да трошкове пражњења и пуњења унутрашњих инсталација из става 1. овог члана сноси подносилац захтјева, као и евентуалне штете трећим лицима које су настале због прекида испоруке топлотне енергије проузроковане овим поступцима; чланом 28. да је давалац услуге, ако корисник услуге поднесе приговор на квалитет топлотне енергије,

односно на висину температуре у просторијама, дужан по пријави корисника услуге о поремећају испоруке топлотне енергије приступити утврђивању узрока поремећаја најкасније у року од 48 сати по пријему пријаве, односно од тренутка од којег је могуће утврђивање поремећаја (став 1), да је давалац услуге, након што утврди узрок поремећаја из става 1. овог члана, уколико је поремећај узрокован кривцом даваоца услуге топлотне енергије, дужан у најкраћем могућем року приступити отклањању узрока поремећаја на својим термоенергетским објектима (став 2), да, уколико је поремећај из става 1. овог члана узрокован кривицом корисника услуге и/или ЗЕВ-а, корисник услуге и/или ЗЕВ дужан, у најкраћем могућем року, приступити отклањању узрока поремећаја на термоенергетским објектима и инсталацијама које је обавезан да одржава (став 3), да ће, ако је за утврђивање поремећаја потребно извршити мјерење температуре просторија, давалац услуге извршити мјерење, а информацију о резултатима мјерења квалитета топлотне енергије доставити кориснику услуге у најдужем року од 10 дана (став 4), да се мјерење температуре из става 4. овог члана врши атестираним термометром тачности мин. 0,1 Ц на средини просторије на висини од 1,5 м од пода и уз обезбјеђење свих услова за мјерење који су узети у обзир код прорачуна топлотних губитака (температуре сусједних просторија, температура полазног и повратног цјевовода носиоца топлотне енергије у зависности од спољне температуре ваздуха, положај и стање елемената унутрашње опреме просторије као што су: маске гријаћих тијела, врата, прозори, разни отвори за вентилацију, завјесе, унутрашњи извори топлоте и сл.) (став 5), да ако се утврди да је приговор био неоснован, трошкове мјерења сноси корисник услуге, а ако

је приговор основан, а давалац услуге одговоран за поремећај у квалитету испоруке топлотне енергије, трошкове прегледа и мјерења сноси давалац услуге (став 6), да у случају да се утврди да је корисник услуге и/или ЗЕВ одговоран за поремећај испоруке топлотне енергије, трошкове прегледа и мјерења сноси корисник услуге и/или ЗЕВ (став 7), да у вријеме трајања поремећаја корисник услуге има право на умањење рачуна у износу од 6% за сваки степен испод 20 Ц +/- 1Ц, у складу са Тарифним системом (став 8), да уколико корисник услуге и/или ЗЕВ није отклонио узроке поремећаја, у року од једне године на термоенергетским постројењима и инсталацијама које је обавезан да одржава, а због којих су претходно извршена умањења рачуна, поновљени приговор корисника услуге на квалитет топлотне енергије неће бити разматран (став 9), да ако је немогуће утврдити када је настао поремећај, умањење рачуна се врши од дана улагања оправданог приговора корисника услуге (став 10), те да ће се приговори на квалитет топлотне енергије за потребе гријања поднесени ван сезоне гријања сматрати неоправданим (став 11); чланом 29. став 1. да се одредбе о обавезама и одговорностима даваоца услуге у вези с испоруком топлотне енергије не примјењују за вријеме више силе и других ванредних околности; чланом 30. став 3. да је у случају из става 2. овог члана давалац услуге дужан да предузме одговарајуће акције ради поновног успостављања испоруке топлотне енергије у најкраћем могућем року, али није одговоран за било какву посредну или непосредну штету или губитке који настану код корисника услуге; чланом 43. да је корисник услуге дужан да омогући овлашћеном лицу даваоца услуге приступ прикључку и обрачунском мјесту, а у противном давалац услуге има право, након

достављеног писаног упозорења, да изврши паушални обрачун у складу са Тарифним системом, односно примијени мјеру обуставе испоруке топлотне енергије (став 5), те да је корисник услуге дужан да омогући даваоцу услуге и/или овлашћеном лицу ЗЕВ-а приступ дјелитељима, у противном давалац услуге топлотне енергије има право да изврши паушални обрачун у складу са Тарифним системом, односно примијени мјеру обуставе испоруке топлотне енергије (став 6); чланом 54. да је корисник услуге, уколико не плати трошкове топлотне енергије из става 2. овог члана, дужан да омогући даваоцу услуге приступ унутрашњим инсталацијама у објекту ради привременог искључења из топлификационог система даваоца услуге (став 3), да давалац услуге, уколико корисник услуге онемогући приступ унутрашњим инсталацијама у објекту, ради привременог искључења из топлификационог система, подноси надлежном органу за ову област захтјев за привремено искључење са система гријања (став 4), да надлежни орган за ову област доноси рјешење за улазак у објекат по хитном поступку, ради привременог искључења из топлификационог система даваоца услуге (став 5), да се у случају немогућности уласка у објекат са рјешењем надлежног органа из става 5. овог члана рјешење извршава по правилима принудног извршења рјешења, по службеној дужности, примјењујући начело хитности поступка, у складу са Законом о општем управном поступку (став 6), те да се против рјешења из става 5. овог члана може изјавити жалба надлежном органу у року од осам дана (став 7); чланом 56. да се под неовлашћеним коришћењем топлотне енергије, односно неовлашћеним радњама подразумевају случајеви ако: а) се физичко или правно лице самовољно прикључи на термоенергетска пос-

тројења, односно унутрашње инсталације, б) се физичко или правно лице самовољно искључи са термоенергетских постројења, односно унутрашњих инсталација, ц) корисник услуге и/или ЗЕВ омогући другом лицу прикључење на термоенергетска постројења, односно унутрашње инсталације и коришћење топлотне енергије, д) корисник услуге и/или ЗЕВ неовлашћено искључи стан/простор са термоенергетског постројења, односно унутрашње инсталације, скида, измјешта или на други начин оштећује мјерну опрему и пломбу, е) корисник услуге и/или ЗЕВ неовлаштено врши измјену на унутрашњим инсталацијама и ф) корисник услуге даје нетачне податке за одређивање категорије потрошача у складу са Тарифним системом (став 1), да у случају онемогућавања поступка контроле и/или утврђивања неовлашћеног коришћења топлотне енергије давалац услуге може да обустави испоруку топлотне енергије без претходног обавјештења (став 2), да за неовлашћено коришћење топлотне енергије из ст. 1. и 2. овог члана давалац услуге има право да обустави испоруку топлотне енергије и дужан је да обрачуна накнаду за неовлашћену потрошњу топлотне енергије, као и остале трошкове које је проузроковало неовлашћено коришћење топлотне енергије, у складу са Тарифним системом (став 3); чланом 58. да давалац услуге има право да обустави испоруку топлотне енергије кориснику услуге након претходног упозорења у сљедећим случајевима: а) ако није закључен уговор о коришћењу топлотне енергије кривицом корисника, б) ако корисник услуге, односно ЗЕВ, намјерно оштећује и у остављеном року не доведе своје термоенергетске објекте и инсталације у исправно стање, ц) ако корисник услуге, односно ЗЕВ, омогућује коришћење топлотне енергије другим особама без одобрења даваоца

услуге, д) ако корисник услуге, односно ЗЕВ, не омогући приступ обрачунском мјерном мјесту и прикључку ради прегледа и очитовања, е) ако ЗЕВ или власници термоенергетских објеката и инсталација за испоруку топлотне енергије нису писаним путем обавијестили даваоца услуге о извршеном пробном раду његових термоенергетских објеката и заједничких инсталација прије почетка сезоне гријања, ф) ако корисник услуге, односно ЗЕВ, неосновано омета друге кориснике услуга и ако својим радом проузрокује сметње другим термоенергетским објектима и заједничким инсталацијама са којима је повезан и г) ако корисник услуге у остављеном року не измири трошкове топлотне енергије, под условом да је дуг неспоран (став 1), те да је о обуставама испоруке топлотне енергије из става 1) овог члана давалац услуге дужан да обавијести корисника услуге најкасније 24 сата прије обуставе испоруке топлотне енергије (став 2); чланом 59. да давалац услуге има право да обустави испоруку топлотне енергије без претходног упозорења у сљедећим случајевима: а) ако су директно угрожени животи или здравље људи у близини термоенергетских постројења, односно унутрашњих инсталација, који захтијевају њихово искључење, б) у случају појаве пожара, поплаве, потреса и других догађаја у околини дистрибутивне мреже који захтијевају искључење термоенергетских постројења, односно унутрашњих инсталација, ц) ванредног погона термоенергетских постројења, односно унутрашњих инсталација, у којем пријети опасност од распада дијелова, д) у свим случајевима неовлашћеног коришћења топлотне енергије из члана 56. став 1. ове одлуке и е) у случају онемогућавања поступка контроле и/или утврђивања неовлашћеног коришћења топлотне енергије (став 1), те да је о обустави

испоруке топлотне енергије из става 1. овог члана давалац услуге дужан да обавијести корисника услуге најкасније 24 сата од обуставе испоруке топлотне енергије (став 2); чланом 61. да ако у току сезоне гријања у објекту без мјерила топлотне енергије прекид, односно обустава испоруке топлотне енергије траје три дана или дуже, давалац услуге неће обрачунати топлотну енергију за број дана прекида, односно обуставе испоруке, увећан за један дан у обрачунском периоду у којем је извршена услуга (став 1), те да је корисник услуге дужан да плати трошкове привремене обуставе испоруке топлотне енергије (привременог искључења) и да редовно плаћа трошкове дистрибуције по инсталисаној снази у складу са Тарифним системом за вријеме привременог искључења из топлификационог система, као и да приликом поновног укључења корисник који је привремено искључен не плаћа трошкове укључења на топлификациони систем (став 3); чланом 64. став 2. да инспекцијски надзор над спровођењем ове одлуке врши комунална полиција јединице локалне самоуправе, односно надлежна инспекција; чланом 65. став 1. да ће се новчаном казном у износу од 1.500 КМ до 10.000 КМ казнити за прекршај давалац услуге топлотне енергије ако не обезбиједи квалитет и поузданост испоруке топлотне енергије из чл. 23. и 30. ове уредбе (тачка д); чланом 66. да ће се новчаном казном у износу од 100 КМ до 10.000 КМ казнити за прекршај физичко и правно лице као корисник услуге, ако се не придржава обавеза из чл. 6, 7, 9. ст. 3, 13, 14. став 1, 15, 16. став 2, 18. став 6, 21, 22, 31. став 1, 34, 43. ст. 5. и 6, 45, 54, 55. и 67. ове одлуке (став 1), те да ће се за прекршај из става 1. овог члана одговорно лице корисника услуге казнити новчаном казном у износу од 500 КМ до 1.500 КМ (став 2); чланом 68. да ће се казном затвора

од шест мјесеци до три године и новчаном казном казнити ко супротно важећим прописима неовлашћено користи топлотну енергију или онемогући овлашћено лице даваоца услуге да учита утрошену топлотну енергију (став 1), те да је покушај дјела из става 1. овог члана кажњив (став 2).

Уставни суд је, прије свега, утврдио да је о уставности и законитости појединих одредаба Одлуке о општим условима за производњу, испоруку и коришћење топлотне енергије (“Службени гласник Града Бања Лука” бр. 2/18, 40/18 и 12/19) одлучивао у раније вођеним поступцима.

Наиме, Одлуком број: У-23/18 од 30. октобра 2019. године (“Службени гласник Републике Српске” број 95/19) Уставни суд је утврдио да члан 22. ст. 3. и 5. Одлуке о општим условима за производњу, испоруку и коришћење топлотне енергије (“Службени гласник Града Бања Лука” бр. 2/18, 40/18 и 12/19) није у сагласности са Уставом Републике Српске, Законом о комуналним дјелатностима (“Службени гласник Републике Српске” бр. 124/11 и 100/17) и Законом о одржавању зграда (“Службени гласник Републике Српске” број 101/11).

Поред тога, Одлуком број: У-72/18 од 27. новембра 2019. године (“Службени гласник Републике Српске” број 103/19) Уставни суд је, у тачки 2. изреке, утврдио да члан 68. Одлуке о општим условима за производњу, испоруку и коришћење топлотне енергије (“Службени гласник Града Бања Лука” бр. 2/18, 40/18 и 12/19) није у сагласности са Уставом Републике Српске, а у тачки 3. изреке није прихватио иницијативу за оцјењивање уставности и законитости члана 17. став 1. Одлуке о општим условима за производњу, испо-

руку и коришћење топлотне енергије (“Службени гласник Града Бања Лука” бр. 2/18, 40/18 и 12/19).

Уз то, рјешењима бр. У-20/18 од 25. септембра 2019. године (“Службени гласник Републике Српске” број 82/19), У-85/18 од 27. новембра 2019. године (“Службени гласник Републике Српске” број 103/19) и У-82/19 од 28. октобра 2020. године (“Службени гласник Републике Српске” број 110/20), Уставни суд није прихватио иницијативе за оцјењивање уставности и законитости члана 22. ст. 1, 2. и 4. и члана 28. Одлуке о општим условима за производњу, испоруку и коришћење топлотне енергије (“Службени гласник Града Бања Лука” бр. 2/18, 40/18 и 12/19).

Имајући у виду да је Уставни суд већ одлучивао о уставности и законитости одредаба и члана 17. став 1, члана 22. ст. 1, 2, 3, 4. и 5, члана 28. и члана 68. Одлуке о општим условима за производњу, испоруку и коришћење топлотне енергије (“Службени гласник Града Бања Лука” бр. 2/18, 40/18 и 12/19), Суд је, на основу члана 37. став 1. тачка г) Закона о Уставном суду Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 104/11 и 92/12) одлучио да не прихвати иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости ових одредаба.

У поступку оцјењивања уставности и законитости осталих одредаба Одлуке о општим условима за производњу, испоруку и коришћење топлотне енергије (“Службени гласник Града Бања Лука” бр. 2/18, 40/18 и 12/19) Суд је имао у виду да је Уставом Републике Српске утврђено: да општина преко својих органа у складу са законом уређује и обезбјеђује обављање комуналних дјелатности (члан 102. став 1.

тачка 2), као и да прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом (члан 108. став 2).

Поред наведених одредаба Устава Суд је имао у виду релевантне одредбе Закона о локалној самоуправи (“Службени гласник Републике Српске” бр. 97/16, 36/19 и 61/21), Закона о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“, бр. 124/11 и 100/17), Закона о енергетици (“Службени гласник Републике Српске” број 49/09), 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), Закона о заштити потрошача у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“, бр. 6/12, 63/14, 18/17 и 90/21) и Закона о одржавању зграда („Службени гласник Републике Српске“, број 101/11).

Законом о локалној самоуправи прописано је да самосталне надлежности јединице локалне самоуправе обухватају, поред осталих, уређење и обезбјеђење обављања комуналних дјелатности, у оквиру којих је прописана производња и испорука топлотне енергије, у складу са законом (члан 18. тачка 2) подтачка 2), да скупштина јединице локалне самоуправе доноси одлуке и друга општа акта и да је њихово аутентично тумачење (члан 39. став 2. тачка 2), као и да органи јединице локалне самоуправе у вршењу послова из своје надлежности доносе: статут, пословник, одлуке, правилнике, наредбе, рјешења, упутства, закључке, препоруке, резолуције, стратегије, планове и програме, те да Скупштина доноси статут, пословник, одлуке, рјешења, закључке, препоруке, резолуције, стратегије, планове и програме (члан 82. ст. 1. и 2).

Законом о комуналним дјелатностима утврђене су комуналне дјелатности од посебног јавног интереса и начин обезбјеђивања посебног јавног интереса, организација обављања комуналних дјелатности и начин њиховог финансирања (члан 1), те је, између осталог, и то чланом 2. став 1. тачка в) и чланом 3. тач. г), ф), х) и ц) прописано да је комунална дјелатност производње и испоруке топлотне енергије дјелатност од посебног јавног интереса која обухвата производњу и испоруку паре и топле воде из даљинског централизованог извора или појединих извора за гријање и друге сврхе дистрибутивном мрежом до подстанице потрошача, укључујући и подстанцу, да су унутрашње гријне инсталације топловодне инсталације и уређаји који почињу од подстанице, а чине их уређаји, разводна мрежа и гријна тијела у објекту, да је давалац комуналне услуге јавно комунално предузеће или други привредни субјект којем су повјерени послови обављања комуналне дјелатности и да је корисник комуналне услуге физичко лице, предузетник, удружење грађана, привредно друштво и друга правна лица, органи, организације и институције јавних служби који на законит начин користе комуналне производе и услуге; чланом 6. да јединица локалне самоуправе обезбјеђује организовано обављање комуналних дјелатности, те да својом одлуком детаљније прописује услове и начин обављања комуналних дјелатности, материјалне, техничке и друге услове за финансирање, развој, изградњу и одржавање комуналних објеката, услове за функционисање и техничко-технолошко јединство система и уређаја, опште услове које садржи уговор између даваоца и корисника комуналне услуге, услове за коришћење и престанак коришћења комуналне услуге, могућност за субвенционисану цијену комуналне услуге, кате-

горије корисника и услове субвенционирања, јединицу обрачуна за сваку врсту комуналне услуге и начин наплате комуналних услуга (став 1), те да одлуку из става 1. овог члана доноси скупштина јединице локалне самоуправе (став 2); чланом 9а. да корисник комуналне услуге користи комуналне услуге које је јединица локалне самоуправе организовала на свом подручју у складу са одредбама овог закона (став 1), да се изузетно од става 1. овог члана кориснику комуналне услуге може на његов захтјев одобрити да не користи неку комуналну услугу или престанак њеног коришћења, односно да корисник има право на раскид уговора ако давалац те услуге не може обезбиједити прописани квалитет, ако техничке карактеристике система не омогућавају њено коришћење или ако за корисника постоје боља техничка и економски повољнија рјешења, под условом да то не шкоди другим корисницима, водећи рачуна о мјерама из члана 5. овог закона (став 2), да се услови под којима се кориснику комуналне услуге може одобрити да не користи неку комуналну услугу детаљније прописују у одлуци из члана 6. став 2. овог закона (став 3), те да провјеру испуњености услова из става 2. овог члана и израду одговарајућег стручног мишљења врши лице овлашћено за такву врсту послова које је независно од даваоца и корисника комуналне услуге (став 4); чланом 13. да је давалац комуналне услуге дужан да обезбиједи: а) трајно и несметано пружање комуналних услуга корисницима комуналних услуга под условима, на начин и према нормативима који су прописани законом и другим прописима, б) исправност и функционалност комуналних објеката и уређаја и в) одређени квалитет комуналних услуга који подразумева нарочито: здравствену и хигијенску исправност према прописаним стандардима и нормативима, заштиту околине и тачност у погледу рокова

испоруке (став 1), те да је давалац комуналне услуге одговоран за штету коју проузрокује корисницима ако не обезбиједи да се комунална услуга врши под условима из става 1. овог члана (став 2); чланом 14. да је давалац комуналне услуге дужан да у средствима јавног информисања или на други погодан начин обавијести кориснике о планираним или очекиваним сметњама и прекидима који ће настати или могу настати у пружању комуналних услуга најкасније три дана прије очекиваног прекида у пружању тих услуга; чланом 15. да је давалац услуге обавезан да, ако дође до прекида у пружању комуналних услуга усљед више силе или других разлога које давалац комуналних услуга није могао да предвиди или спријечи, одмах предузме мјере за отклањање узрока поремећаја, односно прекида или да на други начин обезбиједи пружање комуналних услуга и да о томе обавијести орган јединице локалне самоуправе надлежан за комуналне послове (став 1), да ако прекид или поремећај у пружању услуга из става 1. овог члана може угрозити живот и здравље људи или довести у опасност рад јавног предузећа, привредног субјекта и других институција или изазвати штету великих размјера, надлежни орган из става 1. овог члана дужан је да одмах обавијести орган јединице локалне самоуправе надлежан за послове цивилне заштите који ће без одгађања: а) одредити ред првенства и начин пружања услуга оним корисницима код којих би усљед прекида настала опасност по живот и рад грађана или рад јавног предузећа, привредног друштва и других организација или би настала велика, односно ненадокнадива штета, б) наредити мјере за заштиту комуналних објеката и друге имовине која је угрожена, в) предузети мјере за отклањање насталих посљедица и друге потребне мјере за обављање комуналних

дјелатности и г) утврдити разлоге и евентуалну одговорност за поремећај, односно прекид вршења дјелатности и учинену штету; чланом 16. да се пружање и коришћење комуналних услуга врши на основу уговора закљученог између даваоца комуналне услуге и корисника (став 1), да се уговори закључени са корисницима комуналних услуга који те услуге користе за личне потребе или потребе свог домаћинства закључују у складу са одредбама закона којим се уређују заштита права потрошача у Републици Српској (став 2), да корисник плаћа утврђену цијену за пружену комуналну услугу на основу рачуна који испоставља давалац комуналне услуге и који има снагу вјеродостојне исправе (став 3) и да је у случају спора између корисника и даваоца комуналне услуге надлежан суд (став 4); чланом 19. да се комунална услуга не може ускратити кориснику (став 1), да се изузетно комунална услуга може ускратити кориснику ако: а) изврши прикључење на комунални објекат без одобрења надлежног органа, односно даваоца комуналне услуге, б) ненамјенски користи комуналну услугу, в) не плати искоришћену комуналну услугу два мјесеца узастопно под условом да то техничке могућности дозвољавају и да се искључењем тог корисника не угрожавају други корисници, г) одбије да закључи уговор о коришћењу комуналне услуге и д) не придржава се мјера штедње у вријеме ограничене потрошње због посебних околности из члана 15. овог закона (став 2), те да је по престанку разлога за ускраћивање комуналне услуге давалац комуналне услуге дужан да на захтјев корисника, најкасније у року од три дана од дана подношења захтјева, настави пружање комуналне услуге уз накнаду трошкова даваоцу комуналне услуге за поновно укључење корисника (став 3); чланом 33. да инспекцијски надзор (кон-

тролу) над спровођењем овог закона и прописа донесених на основу овог закона врши комунална полиција јединице локалне самоуправе (став 1), те да по указаној потреби или на захтјев органа из става 1. овог члана инспекцијски надзор може извршити и друга инспекција (став 2); чланом 34. да у вршењу инспекцијског надзора, поред овлашћења утврђених прописима о комуналној полицији, комунални полицајац овлашћен је и да: а) контролише да ли се комуналне услуге пружају у складу са прописаним условима, б) контролише одржавање и коришћење комуналних објеката и уређаја као што су: јавне саобраћајне површине у насељу, јавне зелене површине, објекти за снабдијевање насеља и становништва водом за пиће, објекти за пречишћавање и одвођење отпадних вода и одвођење атмосферских вода из насеља, објекти за депоновање отпадака, објекти за производњу и дистрибуцију топлоте, објекти за дистрибуцију гаса, в) контролише вршење погребне и димњачарске дјелатности, г) контролише одржавање и коришћење других комуналних објеката и уређаја, као што су: жељезничке и аутобуске станице и стајалишта, јавна купатила и купалишта, чесме и бунари, јавна склоништа, јавни тоалети, септичке јаме, дјечија игралишта, тржнице, сточне и друге пијаче, јавни простори за паркирање возила, објекти за смјештај кућних љубимаца, д) нареди уклањање старих и других предмета са јавних површина ако су остављени противно прописима јединице локалне самоуправе, као што су слупани аутомобили, старе ствари и други предмети и ђ) издаје прекршајни налог за прекршај утврђен одредбама овог закона (став 1) и да комунални полицајац врши и друге послове надзора из области комуналних дјелатности за које је овлашћен законом и прописима скупштине јединице ло-

калне самоуправе; чланом 35. да комунални полицајац рјешењем наређује извршење одређених мјера и одређује рок за њихово извршење у складу са законом и одлуком скупштине јединице локалне самоуправе (став 1); чланом 37. став 1. да ће се новчаном казном од 1.500 КМ до 10.000 КМ казнити за прекршај давалац комуналне услуге ако се не придржава обавеза утврђених у члану 13. тач. а) и б) овог закона (тачка а), ускрати комуналну услугу кориснику супротно одредби члана 19. став 2. овог закона (тачка г); чланом 39. да ће се новчаном казном од 1.000 КМ до 10.000 КМ казнити за прекршај правно лице као корисник комуналне услуге ако: а) се без сагласности даваоца комуналних услуга прикључи на комуналне објекте којима управља давалац комуналне услуге или без његове сагласности користи комуналну услугу (члан 17. став 2. и члан 18. став 1), б) уништава или на неадекватан начин користи комуналне објекте и уређаје индивидуалне и заједничке комуналне потрошње којима давалац комуналне услуге управља и располаже (члан 17. тачка а), г) онемогући даваоцу комуналне услуге несметан приступ његовој мрежи и мјерним уређајима који се налазе унутар посебног дијела зграде или посједа корисника комуналне услуге (члан 17. тачка в) и д) самовољно настави са коришћењем комуналне услуге након што му је право коришћења ускраћено (члан 19. став 2) (став 1), да ће се за прекршај из става 1. овог члана казнити новчаном казном од 500 КМ до 1.500 КМ и одговорно лице у правном лицу (став 2), те да ће се за прекршај из става 1. овог члана казнити физичко лице као корисник комуналне услуге новчаном казном од 100 КМ до 1.000 КМ (став 4); чланом 40. да ће се новчаном казном од 500 КМ до 3.000 КМ казнити за прекршај заједница етажних власника ако на захтјев

даваоца комуналне услуге не достави евиденцију о етажним власницима и податке о њиховој етажној својини у згради којом заједница управља (члан 4).

Законом о енергетици прописано је да је производња енергије физички или хемијски процес прераде, између осталог, у топлотну енергију, која се дистрибуира, односно преноси/транспортује дистрибутивној мрежи или купцима (члан 3. тач. ј), м) и р)) и да је, у смислу овог закона, производња топлотне енергије, дистрибуција и управљање дистрибутивним системом за топлотну енергију, снабдијевање и трговина топлотном енергијом, енергетска дјелатност од општег интереса, која се обавља у систему обавезе јавне услуге у складу са законом (члан 10. став 1. тачка д) и члан 11).

Законом о облигационим односима прописано је: да су стране у облигационим односима слободне, у границама принудних прописа, јавног поретка и добрих обичаја, да своје односе уреде по својој вољи (члан 10), да су стране у облигационом односу равноправне (члан 11), да је уговор закључен кад су се уговорне стране сагласиле о битним састојцима уговора (члан 26), да ако је неко по закону обавезан да закључи уговор, заинтересовано лице може захтијевати да се такав уговор без одлагања закључи (члан 27. став 1), да предузећа и друга правна лица која врше комуналну или другу сличну дјелатност од општег интереса одговарају за штету ако без оправданог разлога обуставе или нередовно врше своју услугу (члан 184).

Законом о заштити потрошача у Републици Српској прописано је, и то чланом 46, да је услуга од општег економског интереса, поред осталог, услуга снабдијевања топло-

тном енергијом (став 1), те да се пружање економске услуге потрошачу заснива на уговорном односу између потрошача и трговца (став 2); чланом 47. да је трговац који пружа економску услугу дужан да омогући потрошачима прикључак на дистрибутивну мрежу и употребу прикључка, мреже и услуге под унапријед познатим и уговореним условима прописаним од трговца или другог овлашћеног органа, уколико за то постоји техничка могућност (став 1), да је за пружање услуге из става 1. овог члана трговац дужан да са потрошачем закључи уговор у писаној форми на основу општих услова, као и да потрошача обавијести, у писаној форми, о свакој промјени услова пружања економских услуга из уговора, најкасније мјесец дана прије почетка примјене тих услова (став 3); чланом 53. да ако се рачун за пружену економску услугу оспорава у судском или вансудском поступку, а потрошач уредно плаћа све сљедеће неспорне рачуне, трговац не смије потрошачу обуставити пружање услуге до окончања судског или вансудског поступка (став 1), да је трговац дужан, ако је обуставио пружање услуге прије него што је од надлежног органа обавијештен о покретању поступка из става 1. овог члана, да настави пружање услуге потрошачу до окончања судског или вансудског поступка (став 2), да се обавеза из ст. 1. и 2. овог члана односи и на случајева када трговац покрене поступак присилне наплате против потрошача (став 3), те да се судским или вансудским поступком у смислу ст. 1. овог члана сматра сваки поступак предвиђен важећим прописима, као и сваки поступак предвиђен општим условима или другим правилима пружаоца економске услуге (став 4).

Законом о одржавању зграда прописано је: чланом 7. да посебан дио зграде одржава и финансира етажни вла-

сник; чланом 8. став 1. да о извођењу радова редовног одржавања посебног дијела зграде одлучује етажни власник самостално; чланом 10. да је етажни власник дужан да врши инвестиционо одржавање свог посебног дијела зграде, на начин и под условима прописаним овим законом, што, поред осталог, обухвата инсталације и уређаје за централно гријање воде у стану (став 1. и 2. тачка а); чланом 11. да је етажни власник дужан да кварове из члана 10. став 2. овог закона којим се наноси штета другим посебним или заједничким дијеловима зграде или доводи у питање њихово функционисање отклони без одлагања (став 1), те да је штету која је настала као посљедица тог квара дужан да поправи или надокнади (став 2); чланом 12. да заједничке дијелове зграде одржавају и финансирају етажни власници; чланом 13. да редовно одржавање заједничких дијелова зграде обухвата поправке и замјене и сличне послове, а то су редовни прегледи и сервисирање, поред осталог, инсталација централног гријања (котларница, подстаница, мреже са гријним тијелима, вентила, димњака централног гријања и других инсталација) (тачка г); чланом 14. да инвестиционо одржавање заједничких дијелова зграде обухвата одржавање инсталација централног гријања, гријних тијела у згради, дијелова топлотних постројења и уређаја зграде са пуњењем, пражњењем и озрачивањем топлотне мреже, као и поправка или замјена инсталација за гас (став 1. тачка г), те да је прије извођења радова из става 1. овог члана потребно прибавити одговарајуће одобрење прописано Законом о уређењу простора и грађењу, у случају када је оно потребно (став 2).

Имајући у виду напријед наведене уставне и законске одредбе Суд је, прије свега, утврдио да је према члану

18. тачка 2. подтачка 2. Закона о локалној самоуправи, као и члану 6. став 2. Закона о комуналним дјелатностима, Скупштина Града Бања Лука била овлашћена да донесе оспорену одлуку с циљем спровођења у пракси релевантних одредаба Закона о комуналним дјелатностима.

Наводи даваоца иницијативе да је оспорена одлука несагласна с чланом 108. Устава јер се Скупштина Града Бања Лука није позвала на одговарајуће одредбе Закона о локалној самоуправи и Статута Града Бања Лука, те да је позивање на Уговор о стратешком партнерству недопуштено, нису од утицаја на оцјену њене уставности и законитости, с обзиром на то да непозивање доносиоца оспореног акта на одговарајуће одредбе релевантних законских и подзаконских прописа не чини овај акт самим тим неуставним, односно незаконитим.

Међутим, овлашћење јединице локалне самоуправе да уређује и обезбјеђује обављање комуналне дјелатности која се односи на производњу и испоруку топлотне енергије, као и овлашћење да својом одлуком детаљније прописује, између осталог, услове и начин обављања комуналних дјелатности, материјалне, техничке и друге услове за финансирање, развој, изградњу и одржавање комуналних објеката, функционисање и техничко-технолошко јединство система и уређаја, опште услове које садржи уговор између даваоца и корисника комуналне услуге, услове за коришћење и престанак коришћења комуналних услуга, те јединицу обрачуна за сваку врсту комуналне услуге и начин наплате комуналних услуга, није неограничено већ мора бити у складу са законом. Наиме, из наведених одредаба Закона о комуналним дјелатностима произлази да је основ за пружање комуналне

услуге снабдијевања топлотном енергијом и коришћење ове услуге уговорни однос између даваоца и корисника услуге, као и да је испорука комуналне услуге, у конкретном случају топлотне енергије, законска обавеза даваоца комуналне услуге, која се може ускратити кориснику ако изврши прикључење на комунални објекат без одобрења надлежног органа, односно даваоца комуналне услуге, када ненамјенски користи комуналну услугу, не плати искоришћену комуналну услугу два мјесеца узастопно под условом да то техничке могућности дозвољавају и да се искључењем тог корисника не угрожавају други корисници, одбије да закључи уговор о коришћењу комуналне услуге и кад се не придржава мјера штедње у вријеме ограничене потрошње због посебних околности из члана 15. овог закона. Поред тога, из наведених одредаба овог закона произлази и да је у случају спора између корисника и даваоца комуналне услуге надлежан суд, те да је давалац услуге обавезан да обезбједи исправност и функционалност комуналних објеката и уређаја и да одговара за штету коју проузрокује корисницима ако не обезбједи трајно и несметано пружање комуналних услуга под условима, на начин и према нормативима који су прописани законом и другим прописима. Имајући у виду наведено, као и да гријање, сагласно одредбама Закона о заштити потрошача Републике Српске спада у групу економских услуга од општег интереса, које су у режиму уговорног односа, дакле да се на уговарање таквих услуга примјењују релевантне одредбе Закона о облигационим односима, Суд је оцијенио да је Скупштина Града Бања Лука прекорачила своја овлашћења из члана 6. Закона о комуналним дјелатностима када је оспореним одредбама члана 17. ст. 3, члана 56. ст. 2. и 3, члана 58. и члана 59. став 1. тач. д)

и е) Одлуке о општим условима за производњу, испоруку и коришћење топлотне енергије омогућила даваоцу услуге да обустави испоруку топлотне енергије кориснику и у другим случајевима, осим оних који су таксативно наведени у члану 19. став 2. Закона о комуналним дјелатностима, односно да оспорено прописивање нема упоришта у релевантним законским одредбама.

Поред тога, Суд је оцијенио да одредба члана 29. став 1. и члана 30. став 3. у дијелу који гласи: „..., али није одговоран за било какву посредну или непосредну штету или губитке који настану код корисника услуге.” Одлуке о општим условима за производњу, испоруку и коришћење топлотне енергије није у сагласности са Законом о комуналним дјелатностима, с обзиром на то да су овим законом прописане обавезе даваоца комуналне услуге и то у редовним условима (члан 13), у случају планираних прекида или очекиваних сметњи (члан 14) и у случају поремећаја или прекида у пружању комуналних услуга усљед више силе или других разлога које давалац комуналних услуга није могао да предвиди или спријечи (члан 15), као и одговорност даваоца услуге за штету коју проузрокује корисницима ако не обезбиједи да се комунална услуга врши под условима и нормативима који су прописани законом и другим прописима. Имајући у виду да је наведеним законским одредбама прописана одговорност даваоца комуналне услуге за штету коју проузрокује корисницима ако не обезбиједи трајно и несметано пружање комуналних услуга корисницима под условима, на начин и према нормативима који су прописани законом и другим прописима, као и обавезе и одговорност не само даваоца услуге, већ и надлежних органа јединице локалне самоуправе у случају поремећаја или прекида у

пружању комуналних услуга усљед више силе или других разлога које давалац комуналних услуга није могао да предвиди или спријечи, Суд је оцијенио да је Скупштина Града Бања Лука прописујући на начин као у оспореном члану 29. став 1, те члану 30. став 3. у наведеном дијелу, супротно наведеним одредбама Закона о комуналним дјелатностима, искључила обавезе и одговорности даваоца услуге у вези с испоруком топлотне енергије за вријеме више силе и других ванредних околности, односно искључила одговорност даваоца услуге за штету коју проузрокује корисницима ако не обезбиди да се испорука топлотне енергије врши на начин прописан законом. Уз то, по оцјени Суда, наведене одредбе ове одлуке (члан 29. став 1. и члан 30. став 3. у наведеном дијелу) нису сагласне ни са чланом 184. Закона о облигационим односима којим је прописано да предузећа и друга правна лица која врше комуналну или другу сличну дјелатност од општег интереса одговарају за штету ако без оправданог разлога обуставе или нередовно врше своју услугу.

Суд је, такође, оцијенио да одредбе члана 54. ст. 3, 4, 5. и 6. Одлуке нису у сагласности са Законом о комуналним дјелатностима и Законом о заштити потрошача Републике Српске. Приликом овакве оцјене Суд је имао у виду да је Законом о комуналним дјелатностима прописана обавеза корисника комуналне услуге да плаћа утврђену цијену за пружену комуналну услугу на основу рачуна који испоставља давалац комуналне услуге, који има снагу вјеродостојне исправе, као и надлежност суда у случају спора између уговорних страна. Такође, Суд је имао у виду члан 19. став 2. овог закона којим је прописано у којим случајевима се комунална услуга може ускратити кориснику, а као један од тих случајева предвиђено је неплаћање искоришћене услу-

ге два мјесеца узастопно под условом да то техничке могућности дозвољавају и да се искључењем тог корисника не угрожавају други корисници. Уз то, Суд је имао у виду и да је Законом о заштити потрошача прописано да трговац који је покренуо поступак присилне наплате против потрошача не може, све до окончања судског или вансудског поступка, обуставити пружање услуге. Имајући у виду да су оспореним чланом 54. ст. 3, 4, 5. и 6. Одлуке на другачији начин него што је наведеним законима прописано уређена питања која се тичу наплате дуга за испоручену топлотну енергију и искључење због неплаћања, као и надлежност другог органа, а не суда, за поступак принудне наплате Суд је оцијенио да је Скупштина Града Бања Лука на тај начин изашла из оквира својих законских овлашћења, односно да оспорено прописивање нема упоришта у релевантним одредбама наведених закона.

Оцјењујући оспорени члан 56. став 1. тачка е) Одлуке Суд је имао у виду цитиране одредбе Закона о одржавању зграда, којим је уређено редовно и инвестиционо одржавање посебног дијела зграде, те редовно и инвестиционо одржавање заједничких дијелова зграде. Имајући у виду да наведеним одредбама Закона о одржавању зграда није утврђена дужност етажног власника, односно заједнице етажних власника да за редовно или инвестиционо одржавање посебног дијела зграде прибави сагласност било кога, односно да за редовно или инвестиционо одржавање заједничких дијелова зграде прибаве друге сагласности осим оних које су прописане Законом о уређењу простора и грађењу, Суд је утврдио да је Скупштина Града Бања Лука прекорачила законом утврђена овлашћења када је оспореном одредбом члана 56. став 1. тачка е) Одлуке прописа-

ла да се под неовлашћеним коришћењем топлотне енергије, односно неовлашћеним радњама подразумијева ако корисник услуге и/или ЗЕВ неовлашћено врши измјену на унутрашњим инсталацијама. С тим у вези Суд је имао у виду и да је, у раније вођеном поступку оцјењивао уставност и законитост члана 21. став 5. Одлуке, којим је било прописано да корисник услуге не може без писмене сагласности даваоца услуге обављати замјене, преправке или доградњу на унутрашњим инсталацијама, те донио Одлуку У-23/18 од 30. октобра 2019. године (“Службени гласник Републике Српске” број 95/19) којом је утврдио да наведена одредба Одлуке није у сагласности са Уставом Републике Српске, Законом о комуналним дјелатностима и Законом о одржавању зграда, истичући у образложењу да одредбама члана 7, члана 8. став 1, члана 10. ст. 1. и 2. тачка а) и члана 11. Закона о одржавању зграда није утврђена дужност етажног власника да за редовно или инвестиционо одржавање посебног дијела зграде прибави сагласност од било кога, те да таква сагласност као услов одржавања унутрашњих инсталација корисника услуге није предвиђена ни Законом о комуналним дјелатностима, који је пропис којим се уређују питања која су од значаја за обављање комуналне дјелатности.

Несагласност оспорених одредаба Одлуке са законом има за посљедицу и њихову несагласност са Уставом који одредбама члана 108. став 2. налаже да прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом.

На основу увида у садржину оспорених одредаба члана 1, члана 6. тачка е), члана 14. став 1, члана 17. став 2, члана 23, члана 24. став 1, члана 25, члана 27. став 3, члана 43. ст. 5. и 6, члана 56. став 1. тач. а), б), ц), д) и ф), члана 59. став 1. тач. а), б) и ц) и став 2, члана 61. ст. 1. и 3. и члана

64. Одлуке, а полазећи од цитираних одредаба чл. 6, 9а, 13, 14, 15, 17. и 33. Закона о комуналним дјелатностима и члана 11. Закона о одржавању зграда, Суд је оцијенио да је Скупштина Града Бање Луке била овлашћена да својом одлуком уреди питања утврђена оспореним одредбама Одлуке, те је оцијенио да нема основа за прихватање иницијативе за оцјењивање њихове незаконитости, односно неуставности.

О разлозима оспоравања појединих одредаба Одлуке, који се тичу њихове цјелисходности, недовољне прецизности, непотпуности и примјене, Уставни суд, сагласно члану 115. Устава, није надлежан да одлучује.

Цијенећи наводе и разлоге оспоравања члана 5, члана 65. став 1. тачка д) и члана 66. Одлуке, Суд је утврдио да се ради о питањима изван надлежности Уставног суда утврђене чланом 115. Устава, с обзиром на то да Уставни суд није надлежан да оцјењује уставност и законитост појединих одредаба Одлуке са становишта њихове прецизности, јасноће и недоречености. Такође, ни остали наводи и разлози који садрже критику и мишљење даваоца иницијативе да је спорна питања требало другачије уредити нису основ за утврђивање неуставности и незаконитости ових одредаба Одлуке. Уз то, Уставни суд, сагласно члану 115. Устава, није надлежан да оцјењује сагласност члана 5. Одлуке с Правилима за израду закона и других прописа у Републици Српској, а нити међусобну усаглашеност појединих одредаба 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 гла-

сник 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 ове одлуке.

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

Број: У-63/21
7. децембар 2022. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

Имајући у виду да је одредбама релевантног закона утврђено да је уговорни однос основ за снабдијевање корисника топлотном енергијом, те да се услуга градског гријања може ускратити само у таксативно наведеним случајевима, доносилац оспореног акта прекорачио је овлашћења из закона будући да је оспореним одредбама подзаконског акта даваоцу услуге омогућено да противзаконито обустави испоруку топлотне енергије и у случајевима који немају своје упориште у одговарајућим законским одредбама.

Рјешење

Број У-81/21 од 7. децембра 2022. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 125/22

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 7. децембра 2022. године, д о н и о је

Р Ј Е Ш Е Њ Е

Не прихвата се иницијатива за оцјењивање уставности члана 53. ст. 2. и 3. Закона о јавним путевима (“Службени гласник Републике Српске” бр. 89/13 и 83/19).

О б р а з л о ж е њ е

АД „АЛПРО“ Власеница, које заступа Адвокатско ортачко друштво „Димитријевић и партнери“ из Бање Луке дало је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности члана 53. ст. 2. и 3. Закона о јавним путевима (“Службени гласник Републике Српске” бр. 89/13 и 83/19). У иницијативи се наводи да оспорене законске одредбе нису у сагласности са чланом 56. Устава Републике Српске, којим је утврђено да се законом може ограничити право својине само уз правичну накнаду. Наиме, како сматра давалац иницијативе, наведене норме предметног закона без права на правичну накнаду

ограничавају право својине лицима која су власници објеката, опреме и инсталација које се налазе у трупy пута, путном појасу и заштитном појасу пута (водоводи, цјевоводи, електроинсталације, гасне, ТТ и друге инсталације). Како се даље истиче, ово ограничење се састоји у обавези власника инсталација да приликом реконструкције јавног пута своје инсталације, о властитом трошку, измјести или прилагоди новопроектованој ситуацији, чиме се, по мишљењу даваоца иницијативе, задире у имовинска права власника инсталација. Поред тога, с обзиром на чињеницу да приликом измјештања инсталација постоји могућност да њихови власници или корисници евентуално претрпе штету услед некоришћења истих, давалац иницијативе сматра да је оспореним нормама требало прописати право на накнаду штете овим субјектима. Надаље, у иницијативи се износи став да оспорено нормирање, супротно члану 110. Устава, доводи до ретроактивне примјене закона, јер прописује обавезу која се односи и на власнике инсталација које су у труп јавног пута законито постављене када оваква обавеза није била предвиђена законом, с обзиром на то да је ова обавеза први пут уведена 2008. године, измјенама и допунама тада важећег Закона о јавним путевима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 3/04 и 51/04). У вези са овим наводима давалац иницијативе сматра да је оспорено прописивање довело и до нарушавања принципа владавине права и правне сигурности, како је то гарантовано чланом 5. Устава.

У одговору на иницијативу који је доставила Народна скупштина Републике Српске наводи се да је иницијатива неоснована, те се предлаже да Суд, стога, исту не прихвати. Доносилац оспореног закона истиче да је овим законом

прописано да су јавни путеви јавно добро у општој употреби и у својини су Републике Српске, а дјелатност управљања, одржавања, грађења и заштите јавних путева је од посебног интереса за Републику. Надаље, у одговору се указује на одредбу члана 4. став 1. оспореног закона, према којој се на јавним путевима могу стицати права служности и друга права предвиђена законом која се оснивају у корист других лица за постављање објеката и уређаја од јавног интереса, под условом да не угрожавају несметано и безбједно одвијање саобраћаја и не наносе штету путу и путним објектима. Такође се истиче да се, према овом закону, постављање и одржавање објеката, опреме и инсталација које се налазе у трупу пута може вршити само на основу сагласности управљача пута, уз одређену накнаду, да власници инсталација морају бити свјесни својих обавеза већ у тренутку подношења захтјева за издавање сагласности за њихово постављање у труп и заштитни појас пута, тако да одговорност за евентуалну штету на инсталацијама и опреми не може да трпи Република Српска, имајући у виду да измјештање врши њихов власник. Законодавац је, како се даље наводи, имајући у виду да су путеви јавно добро у општој употреби, оспореним законским одредбама уредио обавезе власника, односно корисника објеката, опреме и инсталација које се налазе у трупу пута, путном појасу и заштитном појасу, на начин да се не ометају радови на редовном одржавању, заштити и реконструкцији јавног пута, дајући предност јавном интересу у односу на приватни, односно појединачни, са циљем несметаног одвијања и безбједности саобраћаја.

Оспореним чланом 53. ст. 2. Закона о јавним путевима (“Службени гласник Републике Српске” бр. 89/13 и 83/19)

прописано је да су имаоци и корисници објеката, опреме и инсталација из става 1. овог члана у случају реконструкције јавног пута дужни да поступају по налогу управљача пута, по потреби измјесте или прилагоде постављене објекте, опрему и инсталације новопроектованој ситуацији, о властитом трошку. Према оспореном ставу 3. овог члана, у случају да власник, односно корисник објеката, опреме или инсталација не поступи по налогу управљача пута, налог се извршава на терет трошкова власника, односно корисника објеката, опреме или инсталација у трупку путног или заштитног појаса пута.

У поступку оцјењивања уставности оспорених законских одредаба Суд је имао у виду да је тачкама 6, 8. 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, правни положај предузећа и других организација, основне циљеве и правце привредног развоја, 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 давалац иницијативе тражи оцјену уставности оспорених законских норми утврђено је: да се уставно уређење Републике темељи, између осталог, на владавини права (члан 5. алинеја 4), да се законом може ограничити или одузети право својине, уз правичну накнаду (члан 56), те да закони, други прописи и општи акти не могу имати повратно дејство (члан 110. став 1).

Сагласно релевантним уставним одредбама, Законом о јавним путевима уређени су правни статус управљача путева; начин коришћења јавних и некатегорисаних путева; управљање, финансирање, планирање, изградња, реконструкција, одржавање и заштита путева; концесије на јавним путевима; остваривање јавно-приватног партнерства и надзор над спровођењем овог закона. Тако је овим законом, између осталог, прописано: да је јавни пут површина од општег значаја за саобраћај, коју свако може слободно да користи под условима одређеним законом и коју је надлежни орган прогласио јавним путем (члан 2. став 1. тачка г), да опрема пута обухвата уређаје за заштиту пута од дјеловања вјетра, наноса снијега и земљишта, путоказне стубове, километарске стубове, одбојне и заштитне ограде, путне телекомуникационе уређаје и опрему, јавну расвјету у функцији саобраћаја, детекторе и бројаче саобраћаја, уређаје и опрему у тунелима, ограде и сл. (члан 2. став 1. тачка љ), да су јавни путеви јавно добро, у општој употреби, у својини Републике Српске, те да је управљање, одржавање, грађење и заштита јавних путева дјелатност од посебног интереса за Републику (члан 3), да се на јавним путевима могу стицати права службености и друга права одређена законом, која се оснивају на јавном путу у корист других лица за постављање објеката и уређаја од јавног интереса, под условом да остварена права не угрожавају неометано и безбједно одвијање саобраћаја и не наносе штету путу, путним објектима и путном појасу (члан 4. став 1), да јавни путеви не могу бити предмет својине и других стварних права, нити се могу отуђити из својине Републике, осим у случајевима прописаним овим законом (члан 4. став 2), да јавни пут стиче статус јавног добра уписом у јавне евиденције

о непокретностима као јавно добро и неутуђива је својина Републике (члан 4. став 3), да се путно земљиште може дати на коришћење на основу закупа ради обављања пратећих дјелатности угоститељства, трговине, бензинске станице и других дјелатности на начин прописан овим законом (члан 4. став 5), да јавни пут, у смислу овог закона, обухвата труп пута, који чине доњи и горњи слој, путне објекте, прикључке, тротоаре, пјешачке и бициклистичке стазе, путни појас, ваздушни простор изнад коловоза у висини од најмање седам метара, објекте за потребе пута (путне базе, наплатне станице, саобраћајне површине аутобуских стајалишта, паркиралишта и сл.), саобраћајну сигнализацију и опрему пута (члан 6. став 1), да је управљач пута јавно предузеће, концесионар, друго правно лице, надлежни орган јединице локалне самоуправе који је у складу са посебним законом надлежан за управљање путем (члан 16. став 1), да управљање јавним путем, у смислу овог закона, чини: планирање изградње, реконструкције и одржавања јавног пута, инвестирање у изградњу и реконструкцију пута, организовање стручног надзора над изградњом, реконструкцијом и одржавањем, обављање и организовање стручних послова на изградњи и реконструкцији и сл. (члан 16. став 2), те да се постављање и одржавање објекта, опреме и инсталација које се налазе у трупу пута, путном појасу и заштитном појасу пута (водоводи, цјевоводи, гасне, електроинсталације, ТТ и друге инсталације) може вршити само на основу сагласности управљача пута, уз одређену накнаду, тако да се тиме не ометају радови на редовном одржавању, заштити и реконструкцији јавног пута (члан 53. став 1). Поред наведеног, оспореним нормама члана 53. ст. 2. и 3. овог закона прописане су обавезе имаоца и корисника,

односно власника објеката, опреме и инсталација који се налазе у трупку пута, путном и заштитном појасу пута у случају реконструкције јавног пута.

У конкретном случају Суд је узео у обзир и то да су одредбом члана 7. став 2. Закона о стварним правима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 124/08, 3/09, 58/09, 95/11, 60/15 и 107/19) јавна добра дефинисана као ствари које су по закону намијењене да служе свима под једнаким условима, као што су јавни путеви, улице, тргови и друго.

Узимајући у обзир наведено Суд је оцијенио да оспореним прописивањем из члана 53. ст. 2. и 3. Закона о јавним путевима нису нарушене уставне гаранције на које се указује у иницијативи. Приликом ове оцјене Суд је, прије свега, имао у виду правну природу и карактер јавних путева, који имају статус јавног добра у општој употреби које је у неotuђивој својини Републике и чији су изградња, реконструкција и одржавање од посебног интереса за Републику. Ради се, наиме, о добру којем је Законом зајамчен посебан јавноправни статус, са наглашеним јавноправним режимом, које је у својини јавног субјекта и чији су носиоци овлашћења управљања такође јавноправни субјекти. Овакав статус јавних путева се, дакле, огледа у свим сегментима својинскоправних односа. Његова примарна намјена и сврха је у општој употреби, односно у функцији је остваривања јавног саобраћаја и права свих припадника друштвене заједнице да га користе слободно, равноправно и под једнаким условима. Због тога предметно прописивање, по оцјени Суда, представља одраз интенције законодавца да у конкретном случају адекватно заштити евидентан јавни

интерес, који се огледа у функционисању јавног саобраћаја и очувању јавних путева, и који је, према томе, усмјерен на заштиту вриједности од значаја за друштвену заједницу у цјелини.

Из наведених разлога Суд је оцијенио да нису основани наводи иницијативе да су предметним нормирањем нарушене гаранције из члана 56. Устава, јер се оспорено прописивање, по оцјени овог суда, не може подвести под ограничење права својине у смислу ове уставне одредбе, посебно када се има у виду да су адресати члана 53. ст. 2. и 3. овог закона врло широко дефинисани, као имаоци, корисници и власници инсталација, опреме и објеката који се налазе у трупку пута и заштитном појасу пута. Наиме, када се има у виду статус јавних путева, као и њихова намјена, Суд је мишљења да је законодавац, водећи рачуна о хијерархији добара и интереса, основано дао приоритет заштити јавних путева, који су јавна добра од посебног интереса за Републику, у односу на носиоце различитих права на инсталацијама, опреми и уређајима у трупку и заштитном појасу пута, а који, зависно од тога о којој врсти опреме, инсталација или објеката се ради, у суштини, могу имати право служности или право закупа на том простору, након што исходе неопходну сагласност од управљача јавног пута. Евидентно је да за овакво прописивање постоји легитиман циљ, који је садржан у заштити и очувању јавног добра у општој употреби, те у разлозима усвојене законодавне и економске политике у овој области. Сходно наведеном Суд је оцијенио да оспореним нормирањем није нарушена правична равнотежа између интереса шире друштвене заједнице, с једне стране, и интереса носилаца права који су адресати оспорене норме, с друге стране, којима је прописана одређена обавеза

приликом реконструкције јавног пута, а која, при томе, није од суштинског утицаја на вршење њихових права.

Наводи иницијативе у којима се указује на то да оспорене норме не прописују могућност накнаде штете за власнике и кориснике инсталација и опреме у труп и заштитном појасу пута, а која може настати њиховим измјештањем приликом реконструкције пута, по оцјени Суда, нису уставноправно релевантни, јер у случају настанка евентуалне штете субјекти који су исту претрпјели могу тражити заштиту својих права пред надлежним судом, према општим правилима о накнади штете која су прописана Законом о облигационим односима („Службени лист СФРЈ“ бр. 29/78, 39/85, 57/89 и „Службени гласник Републике Српске“ бр. 17/93, 3/96, 37/01, 39/03 и 7/04).

Поред тога, Суд је оцијенио да су наводи иницијативе о повреди начела забране ретроактивне примјене закона и других прописа из члана 110. Устава, те у вези с тим и владавине права из члана 5. Устава, у цијелости неосновани. Наиме, Суд је мишљења да је овакав став даваоца иницијативе посљедица погрешног тумачења оспорених законских норми, јер се исте, евидентно, примјењују од ступања на снагу предметног закона па убудуће, а у погледу обавезе коју прописују ове одредбе није од уставноправног значаја када су постављене инсталације и опрема у труп и појас пута и какво законско рјешење је у то вријеме било на снази.

С обзиром на то 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, о уставности оспорене законске одредбе 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: Миленко Араповић, Војин Бојанић, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Иванка Марковић, проф. др Марко Рајчевић и академик проф. др Снежана Савић.

Број: У-81/21
7. децембар 2022. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

С обзиром на то да оспорено прописивање има легитиман циљ који је садржан у заштити и очувању јавног добра у општој употреби, није нарушена правична равнотежа између интереса шире друштвене заједнице, с једне стране, и интереса носилаца права који су адресати оспорене норме, с друге стране, а којима је прописана одређена обавеза приликом реконструкције јавног пута и која није од суштинског утицаја на вршење њихових права.

Одлука

Број У-83/21 од 7. децембра 2022. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 125/22

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске, члана 60. став 1. тачке а), б) и д) Закона о Уставном суду Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 104/11 и 92/12), на сједници одржаној дана 7. децембра 2022. године, д о н и о је

О Д Л У К У

Утврђује се да члан 10а. став 4. и 5. Уредбе о условима за давање сагласности ЈП “Лутрија Републике Српске” а.д. Бањалука за оснивање привредног друштва за приређивање игара на срећу (“Службени гласник Републике Српске” бр. 55/19 и 8/21) није у сагласности са Уставом Републике Српске, Законом о играма на срећу (“Службени гласник Републике Српске” бр. 22/19 и 131/20) и Законом о Влади Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” број 118/08).

Одбија се приједлог за утврђивање неуставности и незаконитости члана 4, члана 7а. став 2. и члана 7б. Уредбе о условима за давање сагласности ЈП “Лутрија Републике Српске” а.д. Бањалука за оснивање привредног друштва за приређивање игара на срећу (“Службени гласник Републике Српске” бр. 55/19 и 8/21).

Образложење

“Mozzart” д.о.о. и “Meridian Tech” д.о.о, оба из Бањалуке, поднијели су Уставном суду Републике Српске приједлог за оцјењивање уставности и законитости члана 4, члана 7а, члана 7б. и члана 10а. Уредбе о условима за давање сагласности ЈП “Лутрија Републике Српске” а.д. Бањалука за оснивање привредног друштва за приређивање игара на срећу (“Службени гласник Републике Српске” бр. 55/19 и 8/21) (у даљем тексту: Уредба), у којем се истиче да су наведене оспорене одредбе у супротности са члановима 50, 52, 53, 54, 69. став 1. и 108. Устава Републике Српске, Законом о играма на срећу (“Службени гласник Републике Српске” бр. 22/19 и 131/20), Законом о Влади Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” број 118/08) и Законом о концесијама (“Службени гласник Републике Српске” бр. 59/13, 16/18 и 70/20). У приједлогу се наводи да је Влада Републике Српске, након доношења одлуке Уставног суда број: У-67/19 од 30. септембра 2020. године, којом је утврђена неуставност и незаконитост чланова 8, 9. и 11. Уредбе о условима за давање сагласности ЈП “Лутрија Републике Српске” а.д. Бањалука за оснивање привредног друштва за приређивање игара на срећу (“Службени гласник Републике Српске” број 55/19), доношењем Уредбе о измјени и допунама Уредбе о условима за давање сагласности ЈП „Лутрија Републике Српске“ а.д. Бањалука за оснивање привредног друштва за приређивање игара на срећу (“Службени гласник Републике Српске” број 8/21), само формално испоштовала одлуку Суда, на начин да је преименовала оспорене одредбе, не мијењајући садржај истих. С тим у вези се наводи да је члан 4. оспорене уредбе

у супротности са чланом 7. став 4. Закона о играма на срећу, јер супротно наведеној законској одредби прописује да само једно привредно друштво може имати статус понуђача на јавном позиву. По мишљењу предлагача члан 4. оспорене уредбе у супротности је и са чланом 50. Устава, јер не даје могућност учествовања више различитих привредних друштава без заједничког оснивача. Из садржаја поднесеног приједлога произлази да предлагачи оспоравају члан 7а. став 2. оспорене уредбе, истичући, да се давањем могућности “Лутрији”, да у јавном позиву, поред минималних услова одређених Уредбом, може да предвиди додатне услове и критеријуме за избор најповољнијег понуђача, супротно члану 5. ал. 4. и 5. Устава, изричито омогућава и појачава арбитрарно и неправично поступање према привредним субјектима у приватном власништву који послују на тржишту Републике Српске, а прописивањем као у члану 7б. оспорене уредбе, како се наводи, дискриминаторних услова за оснивање заједничког привредног друштва за приређивање лутријских електронских игара, супротно члану 50. и 54. Устава, директно се искључују, односно доводе у подређен положај привредни субјекти у приватном власништву који послују на тржишту Републике Српске. У приједлогу се такође наводи да је члан 10а. став 4. и став 5. оспорене уредбе у супротности са чланом 50. и 54. Устава Републике Српске, јер се прописивањем као у овој одредби, по мишљењу предлагача, гуши слободна конкуренција и враћају принципи централне планске привреде, те укида слобода предузетништва у предметној дјелатности. Поред наведеног, предлагачи сматрају да је оспорена уредба у супротности са чланом 3. и 4. Закона о концесијама (“Службени гласник Републике Српске” бр.

59/13, 16/18 и 70/20), а у вези са чланом 6. став 1. тачка е) и став 3. истог закона. С тим у вези, у приједлогу се наводи да је Влада Републике Српске свим привредним субјектима, осим “Лутрији Републике Српске”, ускратила могућност да приређују електронске игре на срећу, као и да су законодавац и Влада давањем “Лутрији” ексклузивног права за приређивање тих игара, а потом и права да оснује заједничко привредно друштво за приређивање лутријских и електронских игара на срећу под условима које није могуће испунити, а који су прописани оспореном уредбом, директно фаворизовали државно привредно друштво на штету домаћих лиценцираних приређивача, што је у супротности са чланом 3. и 4, а у вези са чланом 6. став 1. тачка е) Закона о концесијама.

У одговору на приједлог који је Суду доставила Влада Републике Српске у форми мишљења, оспоравају се наводи предлагача и истиче да је сагласно одредби члана 7. Закона о играма на срећу приређивање игара на срећу дјелатност од општег интереса и искључиво право Републике, које она остварује директно на основу закона, а посредством ЈП “Лутрија Републике Српске” а.д. Бањалука. “Лутрија Републике Српске” на основу закона, а не путем концесије, самостално или путем заједничког привредног друштва у којем има најмање 51% учешћа у капиталу и одлучивању друштва, обавља приређивање игара на срећу, због чега је примјена Закона о концесијама у овом дијелу искључена. У овом дијелу, релевантне су одредбе Закона о јавним предузећима, према којима јавна предузећа послују у складу са посебним правилима са циљем заштите имовине Републике и општег интереса. Такође се наводи да је поступајући према ставовима из одлуке Уставног суда Републике Српске број:

У-67/19 од 30. септембра 2020. године, Законом о измјени и допунама Закона о играма на срећу (“Службени гласник Републике Српске” број 131/20) извршена допуна члана 7. став 9. овог закона, који представља законски основ за доношење оспорене уредбе, којом су у одредбама чланова 7а, 7б. и 10а. прописани услови, критеријуми и поступак, који морају да буду испуњени да би Влада Републике Српске дала сагласност “Лутрији Републике Српске” да може да оснује заједничко привредно друштво за приређивање игара на срећу. Сходно наведеном, предметна уредба је донесена у складу са Законом о играма на срећу, а одређени услови који су уредбом одређени могу бити једино предмет оцјене сврсисходности, а не уставности и законитости. У одговору на приједлог се оспоравају наводи предлагача о несагласности члана 4. оспорене уредбе са Уставом и Законом, те истиче да ова одредба не прејудуцира број понуђача који могу учествовати на јавном позиву, већ прописује значење израза “понуђач” у смислу оспорене уредбе. Везано за оспоравање члана 7а. став 2. Уредбе, у одговору се наводи да је Законом о играма на срећу “Лутрији” дата могућност да самостално приређује игре на срећу из члана 6. став 1. тач. 1. и 2. Закона, осим класичне томболе, или да исте приређује у сарадњи са другим привредним друштвима путем формирања заједничког привредног друштва у којем “Лутрија” има најмање 51% учешћа у капиталу и одлучивању друштва, уз претходну сагласност Владе. Тај наведени избор прописан Законом даје право “Лутрији” да, уколико се одлучи за приређивање игара на срећу путем формирања заједничког привредног друштва, бира свог партнера, прописујући услове и критеријуме за њихов избор. Предметном Уредбом прописани су услови, критеријуми и поступак који морају

бити спроведени у избору, да би Влада дала неопходну сагласност, што никако не умањује право “Лутрији” да сама пропише додатне услове за избор свог пословног партнера. У погледу прописивања као у члану 10. ст. 4. и 5. Уредбе се наводи да се не ради о легислативном пропусту доносиоца оспореног акта, већ о његовој цјелисходној процјени да пропише на начин који сматра сврсисходним.

Оспорену Уредбу о условима за давање сагласности ЈП “Лутрија Републике Српске” а.д. Бањалука за оснивање привредног друштва за приређивање игара на срећу (“Службени гласник Републике Српске” бр. 55/19 и 8/21) донијела је Влада Републике Српске на основу члана 7. став 9. Закона о играма на срећу (“Службени гласник Републике Српске” бр. 22/19 и 131/20) и члана 43. ст. 1. и 2. Закона о Влади Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” број 118/08).

Оспореним чланом 4. Уредбе је прописано да понуђач може бити домаће или страно привредно друштво које испуњава услове прописане овом уредбом и јавним позивом самостално, односно путем повезаних лица која су директно или индиректно под контролом истог лица путем власништва над већинским капиталом (у даљем тексту: крајњи оснивач), укључујући и крајњег оснивача.

Оспореним чланом 7а. став 2. Уредбе је прописано да поред минималних услова одређених овом уредбом, “Лутрија” у јавном позиву може предвидјети додатне услове и критеријуме за избор најповољнијег понуђача.

Оспореним чланом 7б. став 1. Уредбе прописано је да “Лутрија” у јавно спроведеном поступку може изабрати

домаће или страно привредно друштво за стицање до 49% удјела у ЗПД које, у складу са чланом 4. ове уредбе, испуњава најмање сљедеће услове: посједује искуство у приређивању лутријских игара на срећу у трајању од најмање десет година, посједује искуство у приређивању електронских игара на срећу у трајању од најмање десет година, посједује међународно искуство у приређивању игара на срећу у најмање десет држава, члан је Европске лутријске асоцијације (engl. European Lottery Association) и Свјетске лутријске асоцијације (engl. World Lottery Association), има годишњи промет од најмање 3.000.000.000 евра у посљедње три пословне године, и то: најмање 1.000.000.000 евра годишње од приређивања лутријских игара, најмање 300.000.000 евра годишње од приређивања електронских игара на срећу (став 1). Испуњеност услова понуђач доказује документацијом одређеном у јавном позиву (став 2).

Оспореним чланом 10а. став 4. и став 5. Уредбе је прописано да, у случају да више понуђача испуни услове прописане јавним позивом, предност ће остварити онај понуђач који у саставу сопственог капитала или крајњег оснивача у смислу члана 4. ове уредбе има државни капитал (став 4), уколико више понуђача испуни додатни критеријум из става 4. овог члана или ако га ниједан понуђач не испуни, предност ће остварити онај понуђач који у смислу члана 4. ове уредбе, непосредно или посредно, учествује у пројекту приређивања игара на срећу са најмање једном државном лутријом, гдје тај облик сарадње остварује позитиван финансијски резултат у најмање три претходне пословне године (став 5).

У поступку оцјењивања уставности и законитости оспорене уредбе Суд је имао у виду одредбе Устава на које се

указује у приједлогу, као и одредбе Устава које су по оцјени Суда од значаја за оцјењивање уставности и законитости оспорених одредаба Уредбе, а којима је утврђено: да се уставно уређење Републике темељи, између осталог, на владавини права и тржишној привреди, те на парламентарној демократији и подјели власти (члан 5. алинеје 4, 5. и 7), да се економско и социјално уређење заснива на равноправности свих облика својине и слободном приређивању, 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 се слободно предузетништво може законом ограничити ради заштите интереса Републике, човјекове околине, здравља и безбједности људи, као и да су забрањени монополи (члан 52), да сви облици својине имају једнаку правну заштиту (члан 54), да Република уређује и обезбјеђује, између осталог, својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине, правни положај предузећа и других организација, основне циљеве и правце привредног развоја, као и друге односе од интереса за Републику (тач. 6, 8. и 18. Амандмана XXXII на Ustav, којим је zamijenjen član 68. Ustava), da se državna vlast u Republici organizuje na načelu podjele vlasti (član 69. stav 1), da Vlada obezbjeđuje sprovođenje i izvršava zakone, druge propise i opšte akte, donosi uredbе, odluke i druga akta za izvršavanje zakona (član 90. tač. 3. i 4), kao i da zakoni, statuti, drugi propisi i opšti akti moraju biti u saglasnosti sa Ustavom, da propisi i drugi opšti akti moraju biti u saglasnosti sa zakonom (član 108).

Такође, Суд је имао у виду да су Законом о играма на срећу (“Службени гласник Републике Српске” бр. 22/19 и 131/20) уређени систем и услови приређивања игара на

срећу, наградних и забавних игара, врсте игара на срећу, накнаде за приређивање тих игара, порез на добитке од игара на срећу и забавних игара, наградне и забавне игре, као и надзор над извршавањем обавеза из овог закона, прекршаји и санкције из области игара на срећу (члан 1); да се на питања која нису уређена овим законом, у поступцима који се воде на основу овог закона, сходно примјењују одредбе прописа којим се уређује општи управни поступак, а на питања која нису утврђена овим законом, а тичу се утврђивања накнада и пореза, сходно се примјењују одредбе прописа којим се уређује порески поступак (члан 2); да се у Републици Српској у складу са одредбама овог закона могу приређивати игре на срећу, наградне и забавне игре (члан 4. став 1), да се играма на срећу у смислу овог закона сматрају игре у којима учесници имају једнаке могућности стицања добитака уз посредну или непосредну уплату одређеног износа, а резултат игре искључиво или претежно зависи од случаја или неког неизвјесног догађаја у игри (члан 5. тач. 1); да је приређивач ЈП “Лутрија Републике Српске” а.д. Бањалука (у даљем тексту: “Лутрија”), односно друго правно лице које на основу лиценце и одобрења има право приређивања игара на срећу (члан 5. тач. 4); да је приређивање игара на срећу дјелатност од јавног интереса и искључиво је право Републике Српске, ако овим законом није другачије одређено (члан 7. став 1); да се игре на срећу могу приређивати на основу овог закона, рјешења Владе о додјели концесије и на основу одобрења Министарства (лиценце) (члан 7. став 2); да Република право приређивања свих игара на срећу из овог закона остварује посредством “Лутрије” (члан 7. став 3); да игре на срећу из члана 6. став 1. тачке 1. и 2. овог закона, осим класичне томболе приређује

“Лутрија” самостално или у сарадњи са другим привредним друштвима путем формирања заједничког привредног друштва у којем “Лутрија” има најмање 51% учешћа у капиталу и одлучивању друштва, уз претходну сагласност Владе (члан 7. став 4); да право приређивања игара на срећу из члана 6. став 1. тачке 3. и 4. овог закона и класичне томболе могу стећи и друга привредна друштва на основу рјешења Владе или одобрења у складу са овим законом (члан 7. став 5); да услове, критеријуме и поступак под којима се даје сагласност из става 4. овог члана прописује Влада уредбом (члан 7. став 9); да “Лутрија” има право приређивања свих игара на срећу, а има искључиво право приређивања лутријских игара на срећу и електронских игара на срећу, осим класичне томболе (члан 25. став 1); да игре на срећу из става 1. овог члана “Лутрија” може реализовати у пословној сарадњи и са другим лицима која су регистрована за промет робе и услуга, односно може у оквиру пословне сарадње повјерити дистрибуцију срећака и других средстава за приређивање лутријских игара на срећу тим лицима (члан 25. став 3); да лутријске игре “Лутрија” може приређивати у сарадњи са правним лицима која имају право приређивања лутријских игара на срећу у другом ентитету или другим државама (члан 25. став 4).

Законом о Влади Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” број 118/08) прописано је да извршну власт у Републици Српској, у складу са Уставом, врши Влада Републике Српске (члан 1. став 1), да у вршењу власти из члана 1. овог закона Влада спроводи политику, извршава законе и друге прописе Народне скупштине и одговара за стање у Републици у свим областима из своје надлежности (члан 2. став 1), да о питањима из своје

надлежности Влада доноси уредбе, одлуке, смјернице, инструкције, рјешења, закључке и друга акта, у складу са законом (члан 43. став 1), те да се уредбом ближе уређују односи од значаја за извршавање закона, утврђују начела унутрашње организације министарстава и других републичких органа управе и формирају стручне службе Владе (члан 43. став 2).

Такође, Законом о јавним предузећима (“Службени гласник Републике Српске” бр. 75/04 и 78/11) је прописано да је јавно предузеће у смислу овог закона правно лице које је уписано у судски регистар као привредно друштво у форми акционарског друштва или друштва са ограниченом одговорношћу, ради обављања дјелатности од општег интереса и у чијем основном капиталу Република Српска или јединица локалне самоуправе директно или индиректно има већинско власништво, као и да се одредбе овог закона примјењују и на предузећа која у структури власништва имају најмање 50% плус једна акција или удјела у власништву Републике и која запошљавају више од 50 лица (члан 2. ст. 1. и 2).

Одредбама Закона о концесијама (“Службени гласник Републике Српске” бр. 59/13, 16/18, 70/20 и 111/21) у односу на које давалац иницијативе оспорава Уредбу, прописано је да је циљ овог закона допринос привредном развоју Републике Српске (у даљем тексту: Република) стварањем стимулативног правног оквира за привлачење страних и домаћих инвестиција, уз истовремено унапређивање транспарентности поступка додјеле концесија и повећање ефикасности и дугорочне одрживости концесионих пројеката, те одговорног управљања природним богатствима и јавним добрима (члан 3); да се спровођење

поступка додјеле концесија у Републици заснива на начелима транспарентности, недискриминације, тржишне конкуренције, једнаког третмана слободе кретања робе и пружања услуга, заштите јавног интереса, ефикасности, економичности, пропорционалности, заштити животне средине, аутономије воље и равноправности уговорних страна (члан 4); да предмети концесије у смислу овог закона, између осталог, могу бити игре на срећу (члан 6. став 1. тачка е).

Полазећи од наведених законских одредаба, Суд је утврдио да је Влада Републике Српске сагласно члану 7. став 9. Закона о играма на срећу (“Службени гласник Републике Српске” бр. 22/19 и 131/20) и члану 43. ст. 1. и 2. Закона о Влади Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” број 118/08) била овлашћена да донесе оспорену уредбу, којом се уређују се услови, критеријуми и поступак за давање сагласности Јавном предузећу “Лутрија Републике Српске” а.д. Бањалука за оснивање привредног друштва за приређивање игара на срећу.

Међутим, Суд је оцијенио да члан 10а. став 4. и 5. оспорене уредбе није у сагласности са Уставом и Законом. Имајући у виду одредбу члана 7. став 4. Закона о играма на срећу, која прописује да игре на срећу из члана 6. став 1. тач. 1. и 2. овог закона, осима класичне томболе приређује “Лутрија” самостално или у сарадњи са другим привредним друштвима путем формирања заједничког привредног друштва у којем “Лутрија” има најмање 51% учешћа у капиталу и одлучивању друштва, уз претходну сагласност Владе, Суд је оцијенио да Влада није имала овлашћења да својим прописом одреди да ће, у случају да више понуђача

испуни услове прописане јавним позивом, предност остварити онај понуђач који у саставу сопственог капитала или крајњег оснивача у смислу члана 4. ове уредбе, има државни капитал. По оцјени Суда оспорена одредба члана 10а. став 4. и 5. Уредбе није донесена у циљу извршавања закона, већ је њоме извршено непосредно уређивање односа, какво Закон о играма на срећу не предвиђа, што оспорену одредбу чини неуставном и незаконитом са становишта члана 108. Устава Републике Српске. С обзиром на то да предметно нормирање нема правни основ у хијерархијски вишем законском акту, оно супротно члану 90. став 3. и 4. Устава и члану 2. став 1. Закона о Влади није у функцији спровођења закона, те из њега не могу проистицати права и обавезе субјеката права. Нормирајући као у оспореном члану 10а. став 4. и 5. Уредбе, Влада је поступила супротно и зајамченим начелима владавине права и подјеле власти из члана 5. ал. 4. и 7. и члана 69. став 1. Устава Републике Српске.

Суд је оцијенио да су неосновани наводи предлагача о неслагласности члана 4. оспорене уредбе са чланом 7. став 4. Закона о играма на срећу, јер оспорени члан 4. Уредбе не уређује потенцијални број учесника јавног позива за избор најбољег понуђача, већ одређује ко може бити понуђач, у смислу оспорене уредбе. Такође, Суд је оцијенио да нормирање као у оспореном члану 4, члану 7а. став 2. и члану 7б. оспорене уредбе не доводи у питање уставне гаранције на које се указује у приједлогу. Приликом овакве оцјене Суд је узео у обзир да је Законом о играма на срећу прописано да је дјелатност приређивања игара на срећу дјелатност од јавног интереса и искључиво је право Републике Српске, која то своје право остварује посредством “Лутрије”, која

игре на срећу из члана 6. став 1. тач. 1. и 2. осим класичне томболе, приређује самостално или у сарадњи са другим привредним друштвом путем формирања заједничког привредног друштва у којем “Лутрија” има најмање 51% учешћа у капиталу и одлучивању друштва, уз претходну сагласност Владе, која уредбом прописује услове, критеријуме и поступак за давање те сагласности. Наведене законске одредбе, по оцјени Суда, дају могућност “Лутрији”, уколико се одлучи за приређивање игара на срећу путем заједничког привредног друштва, да бира свог партнера, а предметном уредбом су прописани услови, критеријуми и поступак који морају бити спроведени у том избору, да би Влада Републике Српске дала неопходну сагласност. Начин на који су наведеним оспореним одредбама Уредбе, уређена предметна питања, по оцјени Суда, представља ствар цјелисходности доносиоца оспореног општег акта, а оцјена оправданости и разлога цјелисходности оспорених нормативних рјешења, према члану 115. Устава, није у надлежности Уставног суда. При томе, Суд је оцијенио да се нормирањем као у овим оспореним одредбама не доводе у питање уставне гаранције из члана 5. ал. 4. и 5. Устава о повреди начела владавине права и тржишне привреде, нити уставне гаранције из члана 50. и 54. Устава, како то наводе предлагачи. Имајући у виду да је Законом о играма на срећу прописано да “Лутрија” има право приређивања свих игара на срећу, а има искључиво право приређивања лутријских игара на срећу и електронских игара на срећу, осим класичне томболе, али исто тако и да, право приређивања одређених игара на срећу из овог закона, могу стећи и друга привредна друштва на основу рјешења Владе о додјели концесије или на основу лиценце, Суд је оцијенио да нису основани наводи предлагача да се оспореним нормирањем гуши

слобода предузетништва и доводе у неравноправан положај привредни субјекти у приватном власништву који послују на тржишту Републике Српске.

С обзиром на то да је правни основ за доношење оспорене уредбе садржан у Закону о играма на срећу, због чега предмет и обим његовог прописивања подразумијева разраду искључиво одредаба тог закона, наводи предлагача о неусаглашености оспореног општег акта са одредбама Закона о концесијама нису од значаја за одлучивање у конкретној уставноправној ствари.

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: Миленко Араповић, Војин Бојанић, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Иванка Марковић, проф. др Марко Рајчевић и академик проф. др Снежана Савић.

Број: У-83/21
7. децембар 2022. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

Будући да Влада није имала овлашћења да својом уредбом одреди да ће у одабиру понуђача предност остварити онај понуђач који у саставу сопственог капитала или крајњег оснивача има државни капитал, оспорене одредбе нису донесене у циљу извршавања закона, већ је њима извршено непосредно уређивање односа какво закон не предвиђа, што оспорене одредбе чини неуставном и незаконитом са становишта уставног начела законитости аката.

Одлука

Број У-89/21 од 7. децембра 2022. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 125/22

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 7. децембра 2022. године, д о н и о ј е

О Д Л У К У

Утврђује се да члан 7. Правилника о трећим измјенама и допунама Правилника о раду „Жељезница Републике Српске“ а.д. Добој број: И-4-13635 од 30. јула 2021. године и Правилник о службеном путовању и превозу запослених „Жељезница Републике Српске“ а.д. Добој број: И-4-13636 од 30. јула 2021. године нису 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 машиновођа Републике Српске, кога заступа Милана Вукојевић, адвокат из Бање Луке, поднио је Уставном суду Републике Српске приједлог за утврђивање неуставности и незаконитости члана 7. Правилника о трећим измјенама и допунама Правилника о раду “Жељезница Републике Српске” а.д. Добој број: И-4-13635

од 30. јула 2021. године и члана 3. Правилника о службеном путовању и превозу запослених “Железница Републике Српске” а.д. Добој број: И-4-13636 од 30. јула 2021. године. Предлагач сматра да су оспорене одредбе наведених аката у несагласности с одредбама чл. 9. и 132. став 1. тачка 4. Закона о раду (“Службени гласник Републике Српске” бр. 1/16 и 66/18) и тачке 3. подтачка 2. Одлуке о висини накнаде трошкова за службена путовања у земљи и иностранству за запослене у Републици Српској (“Службени гласник Републике Српске” број 57/21). По мишљењу предлагача, оспореним прописивањем радницима - машиновођама су дата мања права од права која су прописана наведеним одредбама Закона о раду и Одлуке коју је донијела Влада Републике Српске. Образлажући наведено предлагач тврди да је у дневницу која се исплаћује машиновођама, у складу са издатим путним налогом, урачунат и трошак за исхрану у току обављања службеног путовања, чиме им је, по његовом мишљењу, одузето право на накнаду топлог obroка у пуном износу. Имајући у виду наведено од Суда тражи да утврди да оспорене одредбе наведених аката нису у сагласности са Законом о раду и наведеном одлуком.

Доносилац оспорених аката је доставио Суду одговор у коме истиче да наводи предлагача којима се оспоравају одредбе наведених правилника нису основани. У одговору се, прије свега, истиче да предлагач уопште није навео на који начин и по којем основу су оспореним прописивањем угрожена права радника и у вези с тим указује на поједине одредбе Одлуке о утврђивању увећања плате, висине примања по основу рада и висине помоћи раднику (“Службени гласник Републике Српске” број 53/16), те Уредбе о накнадама за службена путовања у земљи и иностранству за

запослене у јавном сектору Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” број 73/10) и закључује да “Жељезнице Републике Српске” а.д. Добој радницима када раде у организационој јединици обрачунавају и исплаћују накнаду за топли оброк у складу са чланом 132. став 4. Закона о раду, а у дане када су упућени на службени пут обрачунава и исплаћује дневницу за службени пут, у складу са наведеном одлуком Владе Републике Српске. Имајући у виду да радницима - машиновођама није дат мањи обим права у односу на права која су прописана Законом о раду и Одлуком о утврђивању увећања плате, висине примања по основу рада и висине помоћи раднику, у одговору се предлаже да се предметни приједлог одбије.

Правилник о трећим измјенама и допунама Правилника о раду „Жељезница Републике Српске“ а.д. Добој број: И-4-13635 од 30. јула 2021. године донијела је Управа „Жељезница Републике Српске“, на основу члана 3. став 2. Закона о раду (“Службени гласник Републике Српске” бр. 1/16 и 66/18), члана 10. став 2. тачка и) Закона о јавним предузећима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 75/04 и 78/11) и члана 54. став 1. тачка 14. Статута „Жељезница Републике Српске“ а.д. Добој и овлашћења Надзорног одбора датих Закључком број: И-2.20268 од 13. септембра 2019. године. Овим правилником измијењен је и допуњен Правилник о раду “Жељезница Републике Српске” а.д. Добој, бр: И-2.3145- И/17 од 3. марта 2017. године, И-2.3145-2/17 од 13. септембра 2019. године и И-4.345-3/17 од 27. децембра 2019. године.

Оспореном одредбом члана 7. Правилника о трећим измјенама и допунама Правилника о раду “Жељезница

Републике Српске” а.д. Добој прописано је да се у члану 86. Правилника о раду “Жељезница Републике Српске” а.д. Добој мијења став 2. и гласи: “Накнада за путне трошкове и дневнице возног особља, возопратног особља и других радника који обављају послове ван мјеста рада исплаћује у складу са Одлуком Владе Републике Српске којом се прописује висина накнаде за службена путовања у земљи и иностранству за запослене у Републици Српској” (став 1), те став 3. на начин да се умјесто тачке на крају реченице ставља интерпункцијски знак запета и додаје текст “а издавање налога са прилогом врши се у складу са Правилником о службеном путовању и превозу радника (запослених) ЖРС” (став 2).

Правилник о службеном путовању и превозу запослених, број: И-4 - 3636 од 30. јула 2021. године донијела је Управа „Жељезница Републике Српске“, на основу Одлуке о висини накнаде трошкова за службена путовања у земљи и иностранству за запослене у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ број 57/21) и члана 54. Статута „Жељезница Републике Српске“ а.д. Добој, број: И-И-4260-3/16. Овим правилником прописује се процедура издавања, као и начин попуњавања и овјере налога за службено путовање у земљи и иностранству, затим услови за остваривање и начин коришћења права на дневницу и трошкове службеног путовања, те начин остваривања и контроле права на накнаду трошкова превоза код доласка на посао и повратка са посла у „Жељезницама Републике Српске“ а.д. Добој.

Према оспореном члану 3. овог правилника под службеним путовањем у земљи подразумијева се службено

путовање из једног мјеста у друго на територији Републике Српске, Федерације Босне и Херцеговине и Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине, а ради обављања пословних задатака (став 1), а под службеним путовањем у иностранство подразумијева се службено путовање из Републике Српске, односно Босне и Херцеговине, у страну државу и обрнуто, из једне стране државе у другу државу и из једног мјеста у друго мјесто у страној држави, а ради обављања привремених пословних задатака (став 2).

Разматрајући основаност навода предлагача Суд је имао у виду да предлагач није навео одредбе Устава у односу на које оспорава уставност Правилника о трећим измјенама и допунама Правилника о раду “Железница Републике Српске” а.д. Добој број: И-4-13635 од 30. јула 2021. године и Правилника о службеном путовању и превозу запослених број: И-4-13636 од 30. јула 2021. године. Међутим, полазећи од разлога оспоравања наведених у иницијативи Суд је оцијенио да се уставност наведених аката оспорава са становишта члана 108. став 2. Устава, којим је утврђено да прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом.

Поред тога, Суд је имао у виду да је одредбама Закона о раду (“Службени гласник Републике Српске” бр. 1/16, 66/18 и 119/21), у односу на које је тражена оцјена законитости оспорених одредаба наведених аката, као и другим релевантним одредбама тог закона, 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 одредбе овог

закона примјењују на све раднике који раде на територији Републике Српске (у даљем тексту: Република), код домаћег или страног правног, односно физичког лица, без обзира на мјесто његове регистрације, односно држављанство (у даљем тексту: послодавац), као и на раднике који су упућени на рад у иностранство од послодавца, осим ако законом земље у коју су упућени или међународним споразумом није другачије одређено (члан 2. став 1), да се колективним уговором закљученим између синдиката 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, а правилником о раду, у складу са законом, уређују се права, обавезе и одговорности из радног односа ако:

- 1) код послодавца није основан синдикат или ниједан синдикат не испуњава услове репрезентативности, односно није закључен споразум о синдикалном удруживању ради колективног преговарања у складу са овим законом, 2) ниједан учесник колективног уговора не покрене иницијативу за почетак преговора ради закључивања колективног уговора, 3) учесници колективног уговора не постигну сагласност за закључивање колективног уговора у року од 60 дана од дана почињања преговора и 4) синдикат у року од 15 дана од дана достављања позива за почетак преговора за закључивање уговора не прихвати иницијативу послодавца (члан 3. ст. 1. и 2), да је колективни уговор, у смислу овог закона, општи колективни уговор, посебни колективни уговор и колективни уговор код послодавца, којим се ближе уређују права по основу рада, обим права и начин и поступак њиховог остваривања, међусобни односи учесника у закључивању колективног уговора и друга питања од значаја за уређивање

односа између радника и послодавца који је обавезујући за послодавца и раднике који су код њега запослени, а у чијем је закључивању послодавац непосредно учествовао, или је овластио другог послодавца до то учини у његово име, или је накнадно приступио колективном уговору, а правилником о раду, у смислу овог закона, сматра се правилник о раду који је донио послодавац, у складу са чланом 3. овог закона (члан 7. ст. 1. и 3), да колективни уговор и правилник о раду (у даљем тексту: општи акти) 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 (члан 9. став 1), да радник има право на плату, накнаду плате и друга примања у складу са законом, општим актом и уговором о раду (члан 12. став 1. тачка 1), да послодавац раднику исплаћује: 1) дневницу за службено путовање у Републици Српској, у Федерацији БиХ и у иностранству, 2) накнаду трошкова превоза код доласка на посао и повратка с посла, уколико превоз није организован од стране послодавца, 3) накнаду за повећане трошкове боравка за вријеме рада на терену, 4) трошкове једног obroка за вријеме једног радног дана, као и у случају обављања прековременог рада дужег од три часа дневно, уколико код послодавца није организована исхрана радника, 5) отпремнину приликом одласка радника у пензију, 6) накнаду трошкова за коришћење сопственог аутомобила код обављања службеног посла, по налогу послодавца и 7) друга примања утврђена колективним уговором, те да се висина и начин остваривања ових права уређују колективним уговором (члан 132. ст. 1. и 2), да уколико се колективним уговором не утврди висина плате из члана 124. став 2, висина примања из члана 132. став 1. и висина помоћи из члана 133. овог закона,

увећање плате, висину помоћи и висину примања, одлуком утврђује Влада Републике Српске на приједлог Економско-социјалног савјета Републике Српске, а на основу захтјева једне од учесница тог колективног уговора, а ако Економско-социјални савјет не достави приједлог одлуке из става 1. овог члана у року од 15 дана од дана пријема захтјева једне од учесница уговора, одлуку из става 1. овог члана доноси Влада Републике Српске у наредном року од 15 дана, која се примјењује до закључивања колективног уговора којим ће ова питања бити регулисана (члан 134).

Полазећи од наведених одредаба Закона о раду, у односу на које је вршена оцјена законитости оспорених правилника, Суд је утврдио да се права из радног односа уређују законом (тим и посебним), колективним уговором и уговором о раду; да се изузетно, у случајевима који су таксативно одређени, права из радног односа могу уредити и правилником о раду; 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; да се висина и начин остваривања примања по основу рада (дневница за службено путовање у Републици Српској, у Федерацији БиХ и у иностранству, накнада трошкова превоза код доласка на посао и повратка с посла, уколико превоз није организован од стране послодавца, накнада за повећане трошкове боравка за вријеме рада на терену, трошкови једног оброка за вријеме једног радног дана, као и у случају обављања прековременог рада дужег од три часа дневно, уколико код послодавца није организована исхрана радника, отпремнина приликом одласка радника у пензију, трошкови за коришћење сопственог аутомобила

код обављања службеног посла, по налогу послодавца, те друга примања утврђена општим актом и уговором о раду), уређују колективним уговором, односно одлуком Владе Републике Српске, уколико се висина ових примања не утврди колективним уговором.

Насупрот наведеном, у конкретном случају, Управа “Железница Републике Српске” а.д. Добој је оспореним чланом 7. Правилника о трећим измјенама и допунама Правилника о раду “Железница Републике Српске” а.д. Добој регулисала питања која се тичу начина остваривања накнаде за путне трошкове и дневнице возног особља, возопратног особља и других радника који обављају послове ван мјеста рада, а Правилником о службеном путовању и превозу запослених “Железница Републике Српске” а.д. Добој прописала поступак издавања, начин попуњавања и овјере налога за службено путовање у земљи и иностранству, затим услови за остваривање и начин коришћења права на дневицу и трошкове службеног путовања, те начин остваривања и контрола права на накнаду трошкова превоза код доласка на посао и повратка са посла у “Железницама Републике Српске” а.д. Добој, иако није имала овлашћење за уређивање тих питања, јер се она могу уредити само колективним уговором, односно одлуком Владе Републике Српске, уколико се висина ових примања и начин њиховог остваривања не утврде колективним уговором.

Изнесену оцјену да Управа “Железница Републике Српске” а.д. Добој није имала овлашћење да својим општим актима уређује питања која се тичу примања из члана 132. став 1. Закона о раду (дневнице за службено путовање у Републици Српској, у Федерацији БиХ и у иностранству и накнада трошкова превоза код доласка на посао и повратка

с посла) поткрепљују, по оцјени Суда, Одлука о утврђивању увећања плате, висине примања по основу рада и висине помоћи раднику (“Службени гласник Републике Српске” број 53/16), коју је донијела Влада Републике Српске с позивом на члан 132. став 2. Закона о раду („Службени гласник Републике Српске“ број 1/16) и члан 43. став 3. Закона о Влади Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 118/08), којом се утврђује увећање плате из члана 124. став 2, висина примања из члана 132. став 1. и висина новчане помоћи из члана 133. Закона о раду („Службени гласник Републике Српске“ број 1/16) (тачка И), те Одлука о висини накнаде трошкова за службена путовања у земљи и иностранству за запослене у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ број 57/21), коју је донијела Влада Републике Српске с позивом на члан 134. ст. 1. и 2. а у вези са чланом 132. став 1. тачка 1. Закона о раду (“Службени гласник Републике Српске” бр. 1/16 и 66/18) и члан 43. ст. 1. и 3. Закона о Влади Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 118/08), којом се уређују врсте и висина накнада трошкова за службена путовања у земљи и иностранству за запослене у Републици Српској (тачка I).

Имајући у виду да Уставни суд, сагласно одредби члана 42. став 1. Закона о Уставном суду Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 104/11 и 92/12) није ограничен захтјевом предлагача, а да су Правилником о службеном путовању и превозу запослених “Железница Републике Српске” а.д. Добој уређена питања која сагласно наведеним одредбама Закона о раду не могу бити предмет уређења општег акта којег доноси послодавац, Суд је оцијенио да Правилник о службеном путовању и превозу

запослених “Жељезница Републике Српске” а.д. Добој у цјелини није у сагласности са законом.

С обзиром на то да оспорени члан 7. Правилника о трећим измјенама и допунама Правилника о раду “Жељезница Републике Српске” а.д. Добој и Правилник о службеном путовању и превозу запослених “Жељезница Републике Српске” а.д. Добој нису у сагласности са Законом о раду, а да према одредби члана 108. став 2. Устава прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом, Суд је оцијенио да оспорене одредбе нису у сагласности ни са Уставом.

С обзиром на то да је утврдио формалну незаконитост Правилника о службеном путовању и превозу запослених “Жељезница Републике Српске” а.д. Добој у цјелини, Суд се није посебно упуштао у оцјену сагласности оспореног члана 3. овог акта са Законом о раду.

Уставни суд, сагласно одредбама члана 115. Устава, није надлежан да цијени сагласност оспореног члана 7. Правилника о трећим измјенама и допунама Правилника о раду “Жељезница Републике Српске” а.д. Добој и Правилника о службеном путовању и превозу запослених “Жељезница Републике Српске” а.д. Добој са Одлуком о висини накнаде трошкова за службена путовања у земљи и иностранству за запослене у Републици Српској (“Службени гласник Републике Српске” број 57/21).

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: Миленко Араповић, Војин

Бојанић, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Иванка Марковић, проф. др Марко Рајчевић и академик проф. др Снежана Савић.

Број: У-89/21
7. децембар 2022. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

Будући да доносилац оспореног подзаконског акта спорна питања не може регулисати самостално већ искључиво колективним уговором, односно одлуком Владе уколико се висина ових примања и начин њиховог остваривања не утврди колективним уговором, оваква нормативна рјешења су супротна уставном начелу законитости будући да су у несагласности са релевантним одредбама закона.

Одлука

Број У-91/21 од 7. децембра 2022. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 125/22

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске, члана 40. став 5. и члана 60. став 1. тачка а) и б) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12), на сједници одржаној дана 7. децембра 2022. године, д о н и о ј е

О Д Л У К У

Утврђује се да члан 3. став 11. и став 12. Правилника о условима за остваривање права за накнаду штете („Службени гласник Републике Српске“ бр. 49/20, 48/21 и 89/22) није у складу са Уставом Републике Српске и Законом о ветеринарству у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ број 75/17).

О б р а з л о ж е њ е

Никола Клиска из Пала дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за оцјењивање уставности и законитости члана 3. став 11. и став 12. Правилника о условима за остваривање права за накнаду штете („Службени гласник Републике Српске“ бр. 49/20, 48/21 и 89/22) (у даљем тексту: Правилник). У иницијативи се наводи да је члан 3. став 11. Правилника у супротности са чланом 108. став 2. Устава Републике Српске, као и са члановима 1, 14. и 206. став 1.

Закона о општем управном поступку и чланом 8. Закона о републичкој управи, јер ова оспорена одредба на другачији начин у односу на закон прописује рок за доношење рјешења у управном поступку који се покреће по захтјеву власника животиње, производа животињског поријекла, хране за животиње и пратећих предмета, за накнаду штете. У иницијативи се такође наводи да је доносилац оспореног акта, прописивањем као у члану 3. став 12. Правилника овластио себе да утврђује износ средстава која се исплаћују за накнаду штете, због чега је, како се наводи, ова оспорена одредба у супротности са чланом 108. став 2. Устава те чланом 58. став 1. и 2. Закона о ветеринарству у Републици Српској, који прописује да се висина накнаде штете утврђује према тржишној вриједности уништених животиња, предмета и опреме, као и да висину штете утврђује Комисија коју именује министар пољопривреде. Поред наведеног, давалац иницијативе истиче да је члан 3. став 12. Правилника у супротности са чланом 58. став 8. Закона о ветеринарству у Републици Српској, јер према наведеној законској одредби министар правилником може прописати услове и документацију за остваривање права на накнаду штете, а не и утврђивати износ средстава који се исплаћује за накнаду штете.

У одговору на иницијативу који је Суду доставио доносилац оспореног акта оспоравају се наводи даваоца иницијативе, те истиче да је у члану 3. став 11. Правилника 15. децембар текуће године одређен као рок до којег се примају захтјеви за накнаду штете, односно да је овај рок одређен и прописан како би сви захтјеви корисника били ријешени у току буџетске године, а најкасније до 31. децембра. У вези са наведеним се појашњава да је 15. децембар почетак рока

за доношење рјешења које ће бити донесено и достављено странци у року од 30 дана, а најкасније 60 дана, све у складу са чланом 206. Закона о општем управном поступку. Даље се наводи да Фонд за спречавање заразних болести, из којег се исплаћују средства за наведену намјену, представља буџетску позицију у оквиру Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, која је утврђена Буџетом Републике Српске, а исплата средстава из наведеног фонда врши се у току буџетске године. Стога је, наводи се, постојање рока за подношење захтјева нужно како би се исплата ускладила са Буџетом и Законом о извршењу буџета, односно како би се исплате накнаде штете које су настале у једној години могле вршити у току буџетске године. Везано за оспоравање члана 3. став 12. Правилника, у одговору се наводи да се висина накнаде штете утврђује на основу тржишне вриједности угинуле или убијене животиње коју утврђује Комисија и о томе сачињава записник и фото-документацију (прије и након спроведене мјере коју је наложио ветеринарски инспектор), на основу којих власник подноси захтјев, а након обраде захтјева и провјере достављене документације министар доноси рјешење о исплати средстава, којим се сваком појединачном власнику одобравају средства у износу процијењене тј. настале штете. Такође се наводи да се висина надокнаде у текућој години утврђује након свих достављених захтјева према процентуалном учешћу износа штете одобрених захтјева у укупно расположивим средствима утврђеним Одлуком о давању сагласности на распоред средстава Фонда за спречавање заразних болести и исплаћује једном годишње, те да се на овај начин обезбјеђује да сви корисници остваре једнак проценат надокнаде, будући да се износ накнаде штете дијели сразмјерно броју

достављених захтјева, спроведених мјера и расположивих средстава у односу на процијењену штету. Из наведених разлога накнада штете се одобрава рјешењима и исплаћује након достављања свих захтјева у календарској години (до 15. децембра), како би се обезбиједила равноправна и правична накнада за све кориснике.

Правилник о условима за остваривање права на накнаду штете („Службени гласник Републике Српске“ бр. 49/20, 48/21 и 89/22) донио је министар пољопривреде, шумарства и водопривреде на основу члана 58. став 8. Закона о ветеринарству у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ број 75/17) и члана 76. став 2. Закона о републичкој управи („Службени гласник Републике Српске“ број 115/18, 11/21, 15/22 и 56/22). Овим правилником прописују се услови и неопходна документација за остваривање права на накнаду штете власницима животиња, производа животињског поријекла, хране животињског поријекла, хране за животиње и пратећих предмета након спровођења мјера искорјењивања заразних болести чије сузбијање је од интереса за Републику Српску, нарочито зооноза, односно болести које се са животиња преносе на људе (члан 1).

Оспореним чланом 3. став 11. Правилника је прописано да након обраде захтјева и провјере достављене документације министар након 15. децембра текуће године доноси рјешење о испуњености услова за исплату средстава за накнаду штете.

Оспореним чланом 3. став 12. Правилника је прописано да се износ средстава који се исплаћује за накнаду из става

1. овог члана утврђује након обраде свих достављених захтјева према процентуалном учешћу од износа одобрених захтјева у укупним расположивим средствима и исплаћује се једном годишње.

У поступку разматрања дате иницијативе Суд је имао у виду да је Уставом Републике Српске утврђено да Република обезбјеђује заштиту потрошача (члан 53), да Република, између осталог, уређује и обезбјеђује основне циљеве и правце привредног и технолошког развоја, развоја пољопривреде и села, као и политику и мјере за усмјеравање развоја (тачка 8. Амандмана XXXII 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 тога Суд је имао у виду да су Законом о ветеринарству у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ број 75/17) између осталог уређени услови и начин обављања ветеринарске дјелатности, заштита здравља животиња, откривање, спречавање појаве, сузбијање и искорјењивање заразних болести животиња, спречавање болести које су заједничке за животиње и људе и спровођење мјера ветеринарског јавног здравља (члан 1); да се ради заштите здравља људи и животиња, као и ради унапређивања послова здравствене заштите животиња доносе плански документи, а између осталих и годишњи програм мјера здравствене заштите животиња (члан 29. став 1. тачка 2); да је годишњи програм мјера здравствене заштите животиња плански документ који се доноси ради спречавања појаве, раног откривања, ширења, праћења, сузбијања или искорјењивања заразних болести и обезбјеђивања система

обилежаваня, регистрације, као и сљедивости животиња (члан 31. став 1); да програм мјера доноси Влада на приједлог Министарства најкасније до краја јануара текуће године за коју се доноси, а њиме се утврђују мјере, рокови, начин спровођења тих мјера, субјекти који ће их спроводити, извори и начин финансирања, као и начин контроле спровођења мјера (члан 31. став 2); да се ради заштите здравља животиња и људи од болести које се са животиња могу пренијети на људе спроводе мјере спречавања појаве заразних болести и то обавезне опште превентивне мјере које спроводе власници животиња и посебне превентивне мјере које спроводе ветеринарске организације (члан 39. став 1); да се поред мјера из члана 39. овог закона спроводе и мјере раног откривања и дијагностике заразних болести које се обавезно пријављују (члан 44. став 1); да када се на основу резултата дијагностичких испитивања потврди присуство заразне болести или у случају сумње на појаву заразне болести Министарство налаже мјере које су неопходне за спречавање ширења, сузбијање и искорјењивање болести (члан 48. став 1. тач. 1-22); да власници животиња, производа животињског поријекла, хране животињског поријекла, хране за животиње и пратећих предмета могу остварити накнаду штете за: животиње које су убијене у дијагностичке сврхе, животиње које су угинуле непосредно прије пријаве и током трајања заразне болести, ако је власник испунио обавезе из члана 45. став 2. овог закона, животиње које су убијене у циљу сузбијања заразне болести, производе животињског поријекла и храну животињског поријекла одузете и уништене у циљу сузбијања заразне болести, храну за животиње одузету и уништену у циљу сузбијања заразне болести, пратеће

предмете који не могу да се деконтаминирају и објекте, опрему и пратеће предмете оштећене или уништене због примјене наложених ветеринарско-здравствених мјера за сузбијање и искорјењивање заразне болести (члан 56); да се висина штете из члана 56. овог закона утврђује на основу тржишне вриједности коју би убијена, заклана или угинула животиња или оштећени или уништени производи животињског поријекла, храна животињског поријекла, храна за животиње, пратећи предмети, објекти и опрема, имали у тренутку убијања, клања, угинућа, оштећења или уништења (члан 58. став 1); да утврђивање вриједности животиња, односно производа животињског поријекла, хране животињског поријекла, хране за животиње, пратећих предмета, објеката и опреме врши Комисија за процјену штете коју именује министар (члан 58. став 2); да власник животиње, производа животињског поријекла, хране животињског поријекла, хране за животиње и пратећих предмета подноси захтјев Министарству за накнаду штете, са прописаном документацијом (члан 58. став 4); да се захтјев за накнаду штете из става 4. овог члана подноси у року од 30 дана од дана уручења записника о утврђивању висине штете (члан 58. став 5); да министар доноси рјешење о испуњености услова за исплату накнаде штете (члан 58 став 6); да против рјешења из става 6. овог члана није дозвољена жалба, али се може покренути управни спор код надлежног суда у року од 30 дана од дана достављања рјешења (члан 58. став 7); да министар доноси правилник којим се прописују услови и документација за остваривање права на накнаду штете (члан 58. став 8).

Поред наведеног, Суд је имао у виду да је чланом 8. Закона о републичкој управи („Службени гласник

Републике Српске“ бр. 115/18, 11/21, 15/22 и 56/22) на који се указује у иницијативи прописано да се дјелатност органа управе заснива на начелима законитости, самосталности, одговорности, стручности, непристрасности, политичке неутралности, ефикасности, дјелотворности, благовремености у одлучивању, поштовању странке и јавности рада. Такође, Суд је узео у обзир да је наведеним законом прописано да органи управе доносе правилнике, наредбе, упутства и друге опште акте, да се правилником разрађују поједине одредбе закона или прописа Владе (члан 63. став 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 (члан 76. став 2).

Одредбама Закона о општем управном поступку („Службени гласник Републике Српске“ бр. 13/02, 87/07, 50/10 и 66/18) на које се указује у иницијативи је прописано: да су по овом закону дужни да поступају републички органи управе, кад у управним стварима непосредно примјењују прописе, рјешавају о правима, обавезама или правним интересима појединаца, правног лица или друге странке, као и кад обављају друге послове утврђене овим законом (члан 1. став 1), да се поступак води брзо и са што мање трошкова за странку и друге учеснике у поступку, али тако да се прибаве сви докази потребни за правилно утврђивање чињеничног стања и за доношење законитог и правилног рјешења (члан 14), кад се поступак покреће поводом

захтјева странке, односно по службеној дужности ако је то у интересу странке, а прије доношења рјешења није потребно спроводити посебан испитни поступак, нити постоје други разлози због којих се не може донијети рјешење због одлагања (рјешавање претходног питања и др.), орган је дужан донијети рјешење и доставити га странци најкасније у року од 30 дана рачунајући од дана предаје уредног захтјева, односно од дана покретања поступка по службеној дужности, ако посебним прописом није одређен други рок. У осталим случајевима кад се поступак покреће поводом захтјева странке, односно по службеној дужности ако је то у интересу странке, орган је дужан донијети рјешење и доставити га странци најкасније у року од 60 дана, ако посебним прописом није одређен краћи рок (члан 206. став 1).

Полазећи од наведених законских одредаба Суд је оцијенио да је министар пољопривреде, шумарства и водопривреде сагласно члану 58. став 8. Закона о ветеринарству у Републици Српској био овлашћен да донесе оспорени правилник, којим се прописују услови и неопходна документација за остваривање права на накнаду штете власницима животиња, производа животињског поријекла, хране за животиње и пратећих предмета након спровођења мјера искорјењивања заразних болести чије сузбијање је од интереса за Републику Српску, нарочито зооноза, односно болести које се са животиња преносе на људе.

Међутим, Суд је оцијенио да оспорени члан 3. став 11. и став 12. Правилника није у сагласности са Уставом и Законом о ветеринарству у Републици Српској, јер члан 58. став 8. Закона о ветеринарству у Републици

Српској овлашћује министра пољопривреде, шумарства и водопривреде само да пропише услове и документацију за остваривање права на накнаду штете из члана 56. овог закона. Насупрот томе, оспореним одредбама Правилника одређен је рок за доношење рјешења у управном поступку који се покреће по захтјеву власника животиње, производа животињског поријекла, хране животињског поријекла и пратећих предмета, за накнаду штете, као и начин утврђивања износа средстава која се исплаћују власнику на име накнаде те штете. Имајући у виду да наведена законска одредба, која је послужила као правни основ за доношење оспореног правилника, не садржи овлашћење за оспорено нормирање, Суд је оцијенио да је доносилац оспореног акта прекорачио границе овлашћења која су му дата законом, јер је нормирајући као у оспореним одредбама изашао из прописаног законског оквира.

Како оспорене одредбе члана 3. став 11. и став 12. Правилника нису у сагласности са Законом о ветеринарству у Републици Српској, оне нису сагласне ни са чланом 108. став 2. Устава Републике Српске, који прописује да прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом.

С обзиром на овако утврђене разлоге неуставности и незаконитости оспорених одредаба Правилника, Суд је оцијенио да разматрање навода о њиховој несагласности са одредбама Закона о општем управном поступку („Службени гласник Републике Српске“ бр. 13/02, 50/10 и 66/18) и Законом о републичкој управи („Службени гласник Републике Српске“ бр. 115/18, 11/21, 15/22 и 56/22) на које указује давалац иницијативе, није од значаја за одлучивање у овој уставноправној ствари.

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 одлучено је као у изреци ове одлуке.

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

Број: У-91/21
7. децембар 2022. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

Имајући у виду да законска одредба, која је послужила као правни основ за доношење оспореног акта, не садржи овлашћење за подзаконско нормирање, доносилац акта прекорачио је границе овлашћења и изашао из утврђеног законског оквира.

Одлука

Број У- 51/21 од 21. децембра 2022. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 131/22

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 21. децембра 2022. године, д о н и о ј е

О Д Л У К У

Одбија се приједлог за утврђивање неуставности члана 395. Закона о парничном поступку („Службени гласник Републике Српске“ бр. 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 49/09 и 61/13).

О б р а з л о ж е њ е

Савез логораша у Босни и Херцеговини поднио је Уставном суду Републике Српске приједлог за утврђивање неуставности члана 395. Закона о парничном поступку („Службени гласник Републике Српске“ бр. 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 49/09 и 61/13). Из садржине приједлога, који је на захтјев Суда прецизиран, произлази да оспорено законско рјешење није у сагласности с чл. 10, 16. и 108. став 1. Устава Републике Српске, чл. 6, 13. и 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и чланом 1. Протокола број 1. уз Европску конвенцију. У

приједлогу и његовој допуни се наводи да оспорена законска одредба, према којој Правобранилаштво Републике Српске (у даљем тексту: Правобранилаштво) има право на накнаду судских трошкова према тарифи која се примјењује на адвокате, дискриминише адвокате, јер је Правобранилаштво институција која се финансира из буџета Републике Српске, те да стога није у истој ситуацији као адвокати, којима је обављање њихове дјелатности једини извор прихода. Поред тога, у приједлогу се наводи да су чланови овог удружења, у бројним споровима које су водили ради накнаде нематеријалне штете коју су претрпјели као жртве ратног злочина, обавезани да плате трошкове парничног поступка Правобранилаштву, које је у тим споровима заступало Републику Српску, из чега, по њиховом мишљењу, произлази да тужитељи у овим споровима, који имају статус логораша и који су ове спорове изгубили, финансирају Правобранилаштво, иако су за његов рад већ обезбијеђена средства у буџету. Надаље, предлагач се позива на пресуду Европског суда за људска права, „Циндрић и Бешлић против Хрватске“, од 6. септембра 2016. године, те Одлуку Уставног суда Босне и Херцеговине број АП 1101/17 од 22. марта 2018. године, те истиче да из ставова које су наведени судови заузели у овим одлукама недвосмислено произлази да је оспореним прописивањем дошло до кршења права на имовину и повреде права на приступ суду. Из наведених разлога предлагач сматра да оспорени члан Закона о парничном поступку није у сагласности са наведеним одредбама Устава Републике Српске и Конвенције, те предлаже да Суд, по спроведеном поступку, утврди неуставност истог. Истовремено, предлагач предлаже да се оспорена одредба брише или дода нови став којим се као

изузетак, “не обрачунавају трошкови поступка у предметима по тужбама за накнаду нематеријалне штете логораша/ жртава ратне тортуре и жртава повреда међународног права људских права”.

Народна скупштина Републике Српске није доставила одговор на наводе из приједлога и његове допуне.

Оспореним чланом 395. Закона о парничном поступку („Службени гласник Републике Српске“ бр. 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 49/09 и 61/13) прописано је да се одредбе о трошковима поступка примјењују и на странке које заступају Правобранилаштво и Центар за пружање бесплатне правне помоћи (став 1), те да трошкови поступка из става 1. овог члана обухватају трошкове у складу са Тарифом о накнадама и наградама за рад адвоката у Републици Српској (став 2).

Приликом разматрања основаности навода предлагача Суд је имао у виду да је одредбама Устава Републике Српске, на чију повреду се позива предлагач, и другим релевантним одредбама утврђено: да се уставно уређење Републике темељи на гарантовању и заштити људских слобода и права у складу са међународним стандардима (члан 5. став 1. алинеја 1), 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 и другим државним органом и организацијом, те да је сваком зајамчено право

на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се рјешава о његовом праву или на законом заснованом интересу (члан 16), да Република уређује и обезбјеђује организацију, надлежности и рад државних органа (тачка 10. 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 (члан 108. став 1), те да се оснивање, надлежност, организација и поступак пред судовима утврђују законом (члан 122).

Поред тога, Суд је имао у виду одредбе Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода којима је предвиђено: да свако, током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама или о кривичној оптужби против њега, има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона те да се пресуда изриче јавно (члан 6. став 1), да свако коме су повријеђена права и слободе који су предвиђени у овој конвенцији има право на дјелотворан правни лијек пред домаћим властима, без обзира да ли су ту повреду учиниле особе које су поступале у службеном својству (члан 13), да се уживање права и слобода предвиђених у овој конвенцији обезбјеђује без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вјероисповијест, политичко или друго мишљење, национално или социјално поријекло, веза с неком националном мањином, имовно стање, рођење или други статус (члан 14), као и члан 1. Протокола број 1. уз ову конвенцију према којем свако физичко или правно лице има право на неометано уживање имовине, да нико не

може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права (став 1), као и да став 1. овог члана ни на који начин не утиче на право државе да примјењује законе које сматра потребним да би регулисала коришћење имовине у складу са општим интересима или да обезбиди наплату пореза или других дажбина или казни (став 2).

За оцјену уставности оспорене одредбе члана 395. Закона о парничном поступку од значаја су, по оцјени Суда, и одредбе истог закона, којима је прописано: члан 1. да се овим законом одређују правила поступка на основу којих основни судови, окружни судови и Врховни суд Републике Српске расправљају и одлучују у грађанскоправним споровима ако посебним законом није другачије одређено, члан 291. став 1. да странка у поступку може да буде свако физичко и правно лице; члан 383. да парничне трошкове сачињавају издаци учињени у току или поводом поступка и да парнични трошкови обухватају и награду за рад адвоката и других лица којима закон признаје право на награду; члан 386. да је странка која у цјелини изгуби парницу дужна да противној странци накнади трошкове (став 1), да ако странка дјелимично успије у парници, суд може с обзиром на постигнути успјех одредити да свака странка подмирује своје трошкове или да једна странка накнади другој сразмјерни дио трошкова (став 2), да суд може одлучити да једна странка накнади све трошкове које је друга странка имала, ако противна странка није успјела само у сразмјерно незнатном дијелу свог захтјева, а због тог дијела нису настали посебни трошкови (став 3) и да ће суд према резултату доказивања одлучити да ли ће трошкове из члана 385. став 4. овог закона сносити једна или обје странке или

ће ти трошкови пасти на терет трошкова суда (став 4); члан 175. да суд доноси одлуке у облику пресуде или рјешења (став 1), да о тужбеном захтјеву суд одлучује пресудом, а у поступку због сметања посједа рјешењем (став 2), да о свим другим питањима суд одлучује рјешењем (став 3) и да се одлука о трошковима у пресуди сматра рјешењем (став 4); члан 387. да ће суд при одлучивању који ће се трошкови надокнадити странци узети у обзир само они трошкови који су били потребни ради вођења парнице; члан 400. да ће суд ослободити од плаћања трошкова поступка странку која према свом општем имовном стању није у могућности да сноси ове трошкове без штете по нужно издржавање себе и своје породице (став 1) и да ослобођење од плаћања трошкова поступка обухвата ослобођење од плаћања такса и ослобођење од полагања предужма за трошкове свједока, вјештака, увиђаја, превођења и судских огласа. Суд може ослободити странке од плаћања свих трошкова или једног дијела трошкова поступка (став 2), те члан 402. да одлуку о ослобођењу од плаћања трошкова поступка доноси првостепени суд на приједлог странке (став 1).

Уз то, Суд је приликом разматрања основаности навода предлагача имао у виду и да је Уставни суд Републике Српске мериторно већ одлучивао о уставности оспореног члана 395. Закона о парничном поступку (“Службени гласник Републике Српске” бр. 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 49/09 и 61/13). Наиме, рјешењем бр. У-3/13 од 23. децембра 2013. године (“Службени гласник Републике Српске” број 3/14) није прихваћена иницијатива за оцјењивање уставности члана 395. Закона о парничном поступку (“Службени гласник Републике Српске” бр. 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 49/09 и 61/13), јер је Суд полазећи од одредаба члана 10,

члана 62, члана 70. став 1. тачка 2, члана 122. Устава и тачке 10. Амандмана XXXII на Устав Републике Српске, којим је мијењан члан 68. Устава оцијенио: да је у наведеним уставним одредбама садржано овлашћење законодавца да, у оквиру прописивања правила парничног поступка, уреди и област трошкова који су њиме проузроковани; да одређивање носиоца обавезе плаћања насталих судских трошкова, као и услова и начина њиховог измирења међу поступајућим странама, спада у оквир надлежности законодавца да уреди поступање судова; да је прописивање да Правобранилаштво има право на накнаду трошкова за заступање по правилима адвокатске тарифе ствар законодавне политике чију цјелисходност Уставни суд, на основу члана 115. Устава, није надлежан да оцјењује; да оспорено прописивање није у супротности са чланом 10. Устава, јер зајемчена начела грађанске једнакости и равноправности не подразумевају једнакост у апсолутном смислу, већ изједначеност у правима и слободама оних грађана који се, са аспекта удовољавања одређеним истим критеријумима, могу сврстати у заједничку категорију, као што су у конкретном случају дипломирани правници.

Полазећи од изложеног Суд је утврдио да је, сагласно члану 122. Устава, законодавац био овлашћен да уреди поступак пред судовима, међу којима је и парнични поступак, као и да у оквиру тога уреди питања која се тичу трошкова поступка, тј. издатака који су учињени у току или поводом тог поступка. Поред тога, Суд је утврдио да, у раније вођеним поступцима, није оцјењивао уставност оспореног члана Закона о парничном поступку у односу на члан 16. Устава. Из садржине оспорене одредбе Закона о парничном поступку, која се оспорава овим приједлогом, произлази да

се њоме прописује само право на остваривање трошкова у парничном поступку, односно право Правобранилаштва на накнаду судских трошкова према тарифи која се примјењује на адвокате. Како се оспореном одредбом Закона о парничном поступку не уређује право на жалбу нити судска заштита, Суд је оцијенио да оспореним прописивањем законодавац није повриједио право на једнаку заштиту у поступку пред судом и право на правно средство из члана 16. Устава.

С обзиром на изложено Суд налази да оспореним прописивањем није нарушено ни начело уставности из члана 108. став 1. Устава.

У погледу навода предлагача да се оспореним прописивањем повређује право на правично суђење из члана 6. и члана 1. Првог протокола Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, Суд је имао у виду да из наведених одредаба Закона о парничном поступку произлази да се о захтјеву за накнаду трошкова одлучује у пресуди или рјешењу којим се завршава поступак пред судом, те да ће Суд ослободити од плаћања трошкова поступка странку која према свом општем имовном стању није у могућности да сноси ове трошкове без штете по нужно издржавање себе и своје породице, као и да је лицу, које према свом имовном стању није у могућности да оствари право на судску заштиту без штете по нужно издржавање себе и своје породице, обезбијеђена и бесплатна правна заштита у складу са Законом о остваривању права на бесплатну правну помоћ у Републици Српској (“Службени гласник Републике Српске” број 67/20). Суд је оцијенио да оспорена норма Закона о парничном поступку успоставља опште правило да онај ко изгуби спор плаћа трошкове поступка супротној страни, те

да то правило задовољава услов законитости норме, јер је закон јавно објављен на одговарајући начин, и тако свима доступан, а по садржају оспорена норма је јасна и прецизна, тако да не ствара никакву дилему код адресата, чиме је задовољен и услов мијешања у имовину, у смислу члана 1. Првог протокола уз Конвенцију. Легитимни циљ норме је у осигурању правилног функционисања правосудног система и заштите права других кроз одвраћање од неоснованих парница и преувеличаних трошкова поступка. Оспорена норма је општег карактера и односи се на све врсте парничних поступака и на све странке.

По оцјени Суда, тврдња о неуставности оспорене норме па тиме и несасгласност са напријед наведеним нормама Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода произлази из правне природе конкретног парничног поступка и субјективних својстава парничне странке, и темељи се на околности да је тужитељ лице које је наводно или очигледно било изложено тортури и другом незаконитом поступању према цивилном становништву током ратних дејстава у БиХ, и на начину како су је редовни судови примијенили на конкретни случај.

Суд наглашава да је одредбом члана 115. Устава Републике Српске утврђен домен његове надлежности. Тако, на првом мјесту, Уставни суд је надлежан да одлучује о сасгласности закона, других прописа и општих аката са Уставом. Из даљег садржаја члана 115. Устава ни на који начин не произлази надлежност Суда да оцјењује примјену законске норме на конкретни случај. Отуда, Суд налази да с аспекта надлежности апстрактне контроле оспорена норма члана 395. Закона о парничном поступку није у

супротности са наведеним одредбама Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, а оцјена пропорционалности примјене оспорене норме на конкретан случај је изван надлежности Суда.

Такође, из одредбе члана 115. Устава не произлази надлежност Суда да својим одлучивањем – брисањем или допуњавањем - интервенише у садржину оспорене одредбе општег правног акта, како се наводи у приједлогу, јер је та материја у искључивој надлежности доносиоца закона.

Наводе предлагача којима се указује на повреду чл. 13. и 14. Европске конвенције Суд није разматрао из разлога што су ти наводи паушални и не садрже образложење у чему се, у конкретном случају, састоји повреда ових одредаба ове конвенције.

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: Миленко Араповић, Војин Бојанић, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Иванка Марковић, проф. др Марко Рајчевић и академик проф. др Снежана Савић.

Број: У-51/21
21. децембар 2022. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

Како се оспореном одредбом закона суштински не уређује право на жалбу нити судска заштита, неспорно је да законодавац није повриједио право на једнаку заштиту у поступку пред судом и уставно право на правно средство.

Рјешење

Број У-90/21 од 21. децембра 2022. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 131/22

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 21. децембра 2022. године, д о н и о је

Р Ј Е Ш Е Њ Е

Не прихвата се иницијатива за оцјењивање уставности члана 56. став 1. у дијелу који гласи „...без назначавања периода за који се плаћа обавеза“ и члана 56. став 2. Закона о пореском поступку Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 78/20 и 37/22).

О б р а з л о ж е њ е

Игор Марић из Бање Луке дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности члана 56. став 1. у дијелу који гласи „...без назначавања периода за који се плаћа обавеза“ и члана 56. став 2. Закона о пореском поступку Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 78/20 и 37/22). У иницијативи се наводи да оспорене законске одредбе нису у сагласности са чланом 13. Устава Републике Српске,

kojim je utvrđeno da su ljudsko dostojanstvo, tjelesni i duhovni integritet, čovjekova privatnost i porodični život nepovredivi. Davaalac inicijative, naime, smatra da je pravo na imovinu, kao jedna od osnovnih tekovina savremenog demokratskog društva, sadržano u ovoj ustavnoj odredbi, jer je imovinu nekog lića nemoguće posmatrati odvojeno od njegovog ličnog i porodičnog života. Zbog toga se, po njegovom mišljenju, osporenim normiranjem zadire u lični i porodični život adresata ove odredbe, jer im se, kako ističe, onemogućava slobodno raspolaganje posebnom i zajedničkom imovinom s obzirom na to da, prema osporenim normama, poreski obveznik prilikom plaćanja poreza ne može naznačiti period za koji plaća poresku obaveznu, već se raspored uplaćenog iznosa vrši redoslijedom prema roku dospijeća za plaćanje pojedinih obaveza. Sходно наведеном, предлаже се да Суд утврди да оспорене норме овог закона нису у сагласности са Уставом Републике Српске.

Народна скупштина Републике Српске није доставила одговор на наводе из иницијативе.

Чланом 56. став 1. Закона о пореском поступку Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 78/20 и 37/22) прописано је да poreski obveznik prilikom uplate одређује коју врсту poreske obaveze или споредног poreskog давања плаћа, без назначавања периода за који се плаћа обавеза. Ова одредба је оспорена у дијелу који гласи „...без назначавања периода за који се плаћа обавеза“. Оспореним ставом 2. истог члана прописано је да се распоред uplaćenog iznosa врши редослиједом, прво износ пореза према року доспијећа за плаћање, почев од најраније доспјеле обавезе за плаћање, а затим камата на износ poreske obaveze.

У поступку оцјењивања уставности оспорених законских одредаба Суд је имао у виду да је тач. 7, 10. и 18. Амандмана XXXII на Устав Републике Српске, којим је замијењен члан 68. Устава, утврђено да Република уређује и обезбјеђује банкарски и порески систем, организацију, надлежности и рад државних органа и друге односе од интереса за Републику, у складу са Уставом. Одредбом члана 13. Устава, у односу на који давалац иницијативе тражи оцјењивање оспорених законских норми, утврђено је да су људско достојанство, тјелесни и духовни интегритет, човјекова приватност, те лични и породични живот неповредиви.

Сагласно наведеним уставним овлашћењима, Законом о пореском поступку Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 78/20 и 37/22) уређени су организација и надлежност Пореске управе Републике Српске, права и обавезе пореских обвезника, порески поступак, плаћање пореских обавеза, редовна и принудна наплата пореских обавеза и други начини престанка пореских обавеза, пореска контрола, поступак по правном лијеку и надзор у области пореза у Републици Српској. Тако је овим законом, поред осталог, прописано: да је порез свака обавеза плаћања коју је порески обвезник дужан да уплати у корист буџета Републике Српске, општина, градова и фондова, која представља неповратно принудно давање, а обухвата порезе, доприносе, таксе и накнаде (члан 2. тачка 1), да пореска обавеза представља обавезу плаћања пореза доспјелих за плаћање у роковима који су прописани пореским прописима (члан 2. тачка 3), да је порески дуг доспјела, а неизмирена пореска обавеза и споредно пореско давање (члан 2. тачка 4), да је порески обвезник физичко

или правно лице, дио правног лица или други субјекти који су у складу са пореским прописима у Републици Српској обавезни да плате порез (члан 2. тачка 5), да је Пореска управа републичка управа у саставу Министарства финансија (члан 10. став 1), те да Пореска управа остварује своје надлежности на начин прописан овим законом и другим прописима (члан 5. став 1). Уређујући поступак плаћања пореских обавеза законодавац је, поред осталог, оспореним нормама члана 56. ст. 1. и 2. прописао редослијед њиховог плаћања.

Имајући у виду наведено, Суд је оцијенио да оспореним прописивањем нису доведене у питање гаранције из члана 13. Устава, како то сматра давалац иницијативе. Наиме, по оцјени Суда, из садржаја предметних законских одредаба јасно произлази да се исте не могу довести у контекст ове уставне норме, којом су заштићени људско достојанство, тјелесни и духовни интегритет, човјекова приватност, те лични и породични живот, као основна људска права и слободе, односно темељне вриједности на којима почива уставни систем Републике Српске. Суд, дакле, сматра да се начин на који је уређено питање редослиједа плаћања пореских обавеза из оспорених законских норми не може довести у везу са овим уставним гаранцијама. Овакво законско рјешење је, прије свега, одраз цјелисходне процјене законодавног органа и политике у уређивању области пореза и пореског поступка. У конкретном случају, евидентно је да су наводи даваоца иницијативе о повреди члана 13. Устава, у смислу нарушавања имовинских права адресата оспорене законске одредбе, посљедица погрешног тумачења ове уставне норме и погрешног става да се иста односи и на заштиту права на имовину.

У складу са Рјешењем овог суда број СУ-540/22 од 21.12.2022. године судија проф. др Иванка Марковић је изузета од вијећања и гласања у овом предмету.

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, о уставности оспорених одредаба предметног закона 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: Миленко Араповић, Војин Бојанић, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Марко Рајчевић и академик проф. др Снежана Савић.

Број: У-90/21
21. децембар 2022. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

Из садржаја оспорених законских одредаба јасно произлази да се ипак не могу довести у контекст уставне норме којом су заштићени људско достојанство, тјелесни и духовни интегритет, човјекова приватност, те лични и породични живот, односно да се начин на који је уређено питање редослиједа плаћања пореских обавеза из поменутих норми не може довести у везу са наведеним уставним гаранцијама.

II
ОДЛУКЕ ВИЈЕЋА ЗА ЗАШТИТУ ВИТАЛНОГ
ИНТЕРЕСА УСТАВНОГ СУДА
РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Рјешење

Број: УВ-1/22 од 23. марта 2022. године
„Службени гласник Републике Српске“ број

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“ бр. 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 23. марта 2022. 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 02/1-021-122/22, који је Народна скупштина Републике Српске изгласала на сједници одржаној 10. фебруара 2022. године.

О б р а з л о ж е њ е

Предсједавајућа Вијећа народа Републике Српске доставила је 16. марта 2022. године Уставном суду Републике Српске – Вијећу за заштиту виталног интереса

(у даљем тексту: Вијеће) акт број: 03.1/I-113/22 од 15. марта 2022. 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 10. фебруара 2022. године. Уз наведени акт достављени су предметни закон, Одлука о покретању поступка заштите виталног националног интереса бошњачког народа број: 03.2-5-161/22 од 21. фебруара 2022. године, као и Образложење ове одлуке број: 03.2-5-161/22-1 од 28. фебруара 2022. године. У акту председавајуће Вијећа народа се наводи да је Народна скупштина Републике Српске на Двдесетој редовној сједници, одржаној 10. фебруара 2022. године, изгласала Закон о непокретној имовини која се користи за функционисање јавне власти, број: 02/1-021-122/22, 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 02/1-021-122/22, који је Народна скупштина

Републике Српске изгласала на сједници одржаној 10. фебруара 2022. године, повријеђен витални национални интерес бошњачког народа. Уз наведени акт председавајуће Вијећа народа од 15. марта 2022. године, Суду је достављен извод из стенограма са Двадесете редовне сједнице Народне скупштине Републике Српске одржане 8, 9. и 10. фебруара 2022. године, извод из стенограма са Шеснаесте редовне сједнице Вијећа народа Републике Српске одржане 10. марта 2022. године, те извод из стенограма са Десете сједнице Заједничке комисије Народне скупштине Републике Српске и Вијећа народа Републике Српске, одржане 14. марта 2022. 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, дана 21. фебруара 2022. године, под бројем: 03.2-5-161/22, гласовима седам 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: 02/1-021-122/22, који је Народна скупштина Републике Српске изгласала на Двадесетој редовној сједници одржаној 10. фебруара 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 Вијећа народа и Народне скупштине, на сједници одржаној 14. марта 2022. 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, које не садржи назив предметног закона, 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, јер ентитет уређује област за коју нема уставни основ и на тај начин поступа супротно Уставу Босне и Херцеговине. Овим законом се, по мишљењу Клуба делегата бошњачког народа, 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. На тај начин је, како се наводи, у смислу алинеје 9. Амандмана LXXXII којим је допуњен члан 70. Устава, повријеђен витални национални интерес бошњачког народа. Поред наведеног у Образложењу се указује на уставне надлежности државе Босне и Херцеговине – искључиве и додатне, а у оквиру тога и на став Уставног суда Босне и Херцеговине да Босна и Херцеговина има право наставити да регулише државну имовину чији је она титулар, значи сва питања која су повезана са појмом државне имовине како у грађанскоправном, тако и у јавноправном смислу, из којег је, како се наводи, видљиво да је за то питање искључиво надлежна држава.

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 02/1-021-122/22. Образложење је, по оцјени Вијећа, 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, Образложење садржи анализу надлежности Босне и Херцеговине утврђених Уставом Босне и Херцеговине, те у свјетлу релевантних одредаба овог устава подносилац захтјева износи свој став о уставном основу за доношење предметног закона. 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, по оцјени Вијећа, не може довести у везу са одредбом алинеје 9. Амандмана LXXXII 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 поступка 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-

021-122/22, који је Народна скупштина Републике Српске изгласала на сједници одржаној 10. фебруара 2022. године.

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

Ово рјешење Вијеће за заштиту виталног интереса донијело је у саставу: предсједавајући Вијећа Миленко Араповић, предсједник Суда мр Церард Селман и судије: Амор Букић, Златко Куленовић, Ирена Мојовић, проф. др Марко Рајчевић и академик проф. др Снежана Савић.

Број: УВ-1/22

ПРЕДСЈЕДАВАЈУЋИ

23. март 2022. године Вијећа за заштиту виталног интереса
Уставног суда Републике Српске

Миленко Араповић

Није прихватљив захтјев за заштиту виталног интереса у случају када се образложење Одлуке о покретању поступка заштите виталног националног интереса не може сматрати образложењем у смислу релевантне одредбе Пословника о раду Уставног суда, јер исто не садржи разлоге који се могу довести у везу са одредбама Устава о заштити виталних националних интереса конститутивних народа.

Одлука

Број: УВ-2/22 од 17. августа 2022. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 80/22

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 17. августа 2022. године, д о н и ј е л о ј е

О Д Л У К У

Утврђује се да чл. 1, 8. и 9, као и одредбама осталих чланова Закона о заштити, очувању и употреби језика српског народа и ћириличног писма број: 02/1-021-571/22, који је Народна скупштина Републике Српске изгласала на Двадесет другој редовној сједници, одржаној 31. маја и 1. јуна 2022. године, није 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 13. јула 2022. године Уставном суду Републике Српске - Вијећу за заштиту виталног интереса (у даљем тексту: Вијеће) акт број: 03.1/I-427/22 од 13. јула 2022. 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 заштити, очувању и употреби језика српског народа и ћириличног писма, број: 02/1-021-571/22, који је Народна скупштина Републике Српске изгласала на сједници одржаној 1. јуна 2022. године. Уз наведени акт достављени су предметни закон, Одлука о покретању поступка заштите виталног националног интереса бошњачког народа број: 03.2-5-176/22 од 10. јуна 2022. године са образложењем, те Амандмани са образложењем број: 03.2-5-176/22-1, од 17. јуна 2022. године.

У акту предсједавајуће Вијећа народа се наводи да је Народна скупштина Републике Српске на Двадесет другој редовној сједници, одржаној 1. јуна 2022. године, изгласала Закон о заштити, очувању и употреби језика српског народа и ћириличног писма, број: 02/1-021-571/22, те је, сагласно Амандману LXXXII на Устав Републике Српске, овај закон достављен на разматрање Вијећу народа Републике Српске. Клуб делегата бошњачког народа је поменути актом одлучио да покрене процедуру заштите виталног националног интереса бошњачког народа, јер сматра да је тим законом повријеђен витални национални интерес овог 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 заштити, очувању и употреби језика српског народа и ћириличног писма повријеђен витални национални интерес бошњачког народа.

Уз наведени акт председавајуће Вијећа народа од 13. јула 2022. године, Суду је достављен извод из стенограма са Двадесет друге посебне сједнице Народне скупштине Републике Српске одржане 31. маја и 1. јуна 2022. године (дио који се односи на предметни закон), извод из стенограма са Седамнаесте редовне сједнице Вијећа народа Републике Српске одржане 27. јуна 2022. године (дио који се односи на поменути закон), те извод из стенограма са Једанаесте сједнице Заједничке комисије Народне скупштине Републике Српске и Вијећа народа Републике Српске, одржане 13. јула 2022. године.

Одлучујући о прихватљивости захтјева, Вијеће је рјешењем број УВ-2/22 од 20. јула 2022. године утврдило да је прихватљив захтјев Клуба делегата бошњачког народа у Вијећу народа Републике Српске за утврђивање повреде виталног националног интереса бошњачког народа у Закону о заштити, очувању и употреби језика српског народа и ћириличног писма, број: 02/1-021-571/22, који је Народна скупштина Републике Српске изгласала на сједници одржаној 31. маја и 1. јуна 2022. 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 Клубу делегата српског народа у Вијећу народа Републике Српске, Клубу делегата хрватског народа у Вијећу народа Републике Српске и Народној скупштини Републике Српске, 20. јула 2022. године, доставило на одговор поменуто рјешење о прихватљивости захтјева Клуба делегата бошњачког народа.

Народна скупштина Републике Српске, Клуб делегата српског народа у Вијећу народа Републике Српске и Клуб

делегата хрватског народа у Вијећу народа Републике Српске нису дали одговор на рјешење о прихватљивости захтјева.

Оспореним Законом о заштити, очувању и употреби језика српског народа и ћириличног писма број: 02/1-021-571/22 (у даљем тексту: Закон) је прописано: да се овим законом уређује систем заштите, очувања и начин коришћења језика српског народа и ћириличног писма у Републици Српској (у даљем тексту: Република), као нематеријалног културног наслеђа (члан 1), да се језиком српског народа, у смислу овог закона, сматра стандардизован и нормиран тип језика, с ијекавским и екавским књижевним изговором, као средство и опште добро националне културе (члан 2), да се ћириличким писмом, у смислу овог закона, сматра стандардизован тип ћирилице језика српског народа, која представља темељ културног и националног идентитета (члан 3), да језик српског народа и ћирилично писмо представљају нематеријално културно добро од изузетног значаја за Републику (члан 4), да језик српског народа и ћирилично писмо, као нематеријално културно наслеђе, у смислу овог закона, представљају средство и опште добро за Републику, који пружају осјећај идентитета и континуитета српског народа на начин којим се уважава његов интегритет и штити његова културна вриједност (члан 5), да граматички изрази употријебљени у овом закону за означавање женског или мушког рода подразумевају оба пола (члан 6), да систем заштите и очувања језика српског народа и ћириличног писма представља: јединствен приступ очувању језика српског народа и ћириличног писма као нематеријалног културног наслеђа, заштиту и очување језика српског народа и ћириличног писма као нематеријалног културног

наслеђа и преношење будућим генерацијама у изворном облику, стварање неопходних услова за очување језика српског народа и ћириличног писма као нематеријалног културног наслеђа и предузимање потребних мјера за јачање свијести о значају његовог коришћења, ширење сазнања о вриједностима и значају језика српског народа и ћириличног писма као нематеријалног културног наслеђа, подстицање правилног изражавања, познавања и правилне употребе језика српског народа и ћириличног писма (члан 7), да јединствен приступ очувању језика српског народа и ћириличног писма као нематеријалног културног наслеђа подразумијева обавезу свих органа, организација и других правних лица да, приликом коришћења ћириличног писма у правном промету, користе стандардизован облик ћириличног писма, поштујући његов интегритет и штитећи његову културну вриједност (члан 8), да се републичким прописима и прописима јединица локалне самоуправе, у складу са посебним законима, могу установити пореске и друге административне олакшице за привредне и друге субјекте који у свом пословању, односно у обављању своје дјелатности одлуче да користе ћирилично писмо, што укључује и коришћење ћириличног писма у електронским медијима и приликом издавања штампаних јавних гласила (члан 9), да се друштвена брига о заштити и очувању језика српског народа и ћириличног писма нарочито огледа у: промовисању, очувању, његовању и обавезној примјени норме стандардизованог језика српског народа и ћириличног писма, очувању и ширењу поштовања за дијалекте у њиховој специфичној функционалној употреби, подршци проучавању и афирмацији српског писаног наслеђа и његовој заштити од присвајања и фалсификовања, подршци

заштити и очувању језика српског народа и ћириличног писма у земљи и иностранству, да се о нормирању, његовању, унапређењу и заштити језика српског народа и ћириличног писма брине Савјет за стандардизацију језика српског народа и ћириличног писма (у даљем тексту: Савјет), у сарадњи са другим културним, научним и образовним институцијама и установама, да Влада Републике Српске, на приједлог министарства надлежног за послове културе, именује Савјет, на период од четири године, да Савјет броји седам чланова, од којих су најмање два члана представници Одбора за стандардизацију српског језика (члан 10), да Савјет у свом раду: анализира и даје мишљења о стању језика српског народа и ћириличног писма, даје сугестије у креирању и спровођењу система заштите и очувања језика српског народа и ћириличног писма, даје приједлоге за развој и унапређење стања језика српског народа и ћириличног писма, даје сугестије и приједлоге за унапређење других питања у области заштите, очувања и коришћења језика српског народа и ћириличног писма, подноси извјештај о раду Влади Републике Српске (члан 11), да управни надзор над спровођењем овог закона врши Министарство просвјете и културе, да инспекцијски надзор над примјеном овог закона врши Републичка управа за инспекцијске послове путем надлежних инспектора (члан 12), да ће се новчаном казном од 1.000 КМ до 5.000 КМ казнити за прекршај орган, организација и друго правно лице уколико приликом коришћења ћириличног писма у правном промету поступа супротно члану 8. овог закона (члан 13), да овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Српске“ (члан 14).

У поступку одлучивања у меритуму, тј. оцјењивања да ли је оспореним Законом о заштити, очувању и употреби језика српског народа и ћириличног писма дошло до повреде виталног националног интереса бошњачког народа, Вијеће је имало у виду одредбе Устава у односу на које Клуб делегата бошњачког народа у Вијећу народа Републике Српске оспорава Закон, као и одредбе Устава које су према оцјени Вијећа од значаја за овај поступак. С тим у вези, Вијеће је узело у обзир: да према ставу 4. Амандмана LXXXII на Устав, којим је замијењен члан 1. Устава, који је замијењен Амандманом XLIV на Устав, Срби, Бошњаци и Хрвати, као конститутивни народи, остали и грађани, равноправно и без дискриминације учествују у вршењу власти у Републици Српској, да су службени језици Републике Српске: језик српског народа, језик бошњачког народа и језик хрватског народа, а службена писма ћирилица и латиница (Амандман LXXI на Устав којим је замијењен став 1. члана 7. Устава), да су грађани Републике 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. Устава), да се грађанину гарантује слобода изражавања националне припадности и културе и право употребе свог језика и писма (члан 34. став 1. Устава), да Република уређује и обезбјеђује, између осталог, остваривање и заштиту људских права и слобода, правни положај предузећа и других организација, образовање, културу и заштиту културних добара (тач. 5, 6. и 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. Устава).

Такође, Вијеће је имало у виду члан 5. став 1. алинеја 2. Устава, према коме се уставно уређење Републике темељи на обезбјеђивању националних равноправности и заштити виталних националних интереса конститутивних народа. Поред тога, Вијеће је узело у обзир да је заштита виталних националних интереса конститутивних народа утврђена чланом 70. Устава, који је допуњен Амандманом LXXVII на Устав Републике Српске, као принцип заштите одређеног круга колективних права, као што су 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 у процесу доношења одлука, образовање, вјероисповијест, језик, његовање културе, традиције и културно наслеђе, територијална организација, систем јавног информисања и друга питања која би се третирали као питања од виталног националног интереса уколико тако сматрају 2/3 једног од клубова делегата конститутивних народа у Вијећу народа.

Разматрајући предметни захтјев Вијеће је констатовало да је у Образложењу Одлуке о покретању поступка заштите виталног националног интереса бошњачког народа и у Образложењу које је достављено уз Амандмане на Закон, а за које је назначено да се односи и на предметну одлуку, наведено: да се држава Босна и Херцеговина, као једна од одредница бошњачког идентитета, Законом о заштити, очувању и употреби језика српског народа и ћириличног писма, напада и негира, стављајући у повољнији положај

језик српског народа и ћирилично писмо у односу на језике других конститутивних народа и у односу на латиничко писмо, да Клуб делегата бошњачког народа сматра да предложени Закон није у складу са Уставом и законима Босне и Херцеговине, као ни са Уставом Републике Српске, да је предложени текст Закона о заштити, очувању и употреби језика српског народа и ћириличног писма идентичан тексту ранијег закона који је усвојила Народна скупштина Републике Српске (Закон о заштити, очувању и употреби језика српског народа и ћириличног писма, број: 02/1-021-702/21), а за чије је поједине одредбе Вијеће за заштиту виталног интереса овог суда утврдило да вријеђају витални интерес бошњачког и хрватског народа, да Закон о употреби српског језика у јавном животу и заштити и очувању ћириличног писма, који је на снази у Републици Србији, садржи норме које штите националне мањине и осигуравају равноправну употребу њиховог писма и језика, да је предлагач Закона, будући да истим прописује само заштиту и употребу језика српског народа и ћириличног писма, previdио да Република Српска није само ентитет српског народа, те како се наводи, језика српског народа и ћириличног писма, већ ентитет равноправних конститутивних народа и осталих, који уставном нормом осигурава равноправност не само народа, већ и језика и писма, да помињани закон који је на снази у Републици Србији не искључује употребу и језика и писма националних мањина истовремено са српским језиком и ћириличким писмом, те да је стога нејасно зашто слична одредба не постоји у одговарајућем закону Републике Српске, да је и предложеним законом Републике Српске потребно осигурати да његова примјена не искључује употребу језика и писама на начин дефинисан

Уставом (чл. 7. и 34. Устава), али и осигурати да исти не омогућује супремацију једног језика и писма у односу на остале, да је члан 8. Закона некомпатибилан са Уставом јер прописује употребу стандардизованог облика ћириличног писма који прописује Савјет за стандардизацију језика српског народа и ћириличног писма, због чега је ћирилицу, која је дио идентитета бошњачког народа, могуће користити само онако како је она дефинисана у језику српског народа, а стандардизација једног језика се не може наметати другом језику без обзира на то да ли је то писмо у сталној употреби у том језику или не, да члан 9. предложеног закона, који предвиђа пореске и административне олакшице приликом употребе ћирилице, ставља у повољнији положај ћирилично писмо, те привредне субјекте који користе ћирилицу, док одговарајући закон у Републици Србији предвиђа могућност да се исте пореске и друге административне олакшице предвиде и за писма и језике националних мањина. С обзиром на изложено закључује се да се предложеним законом фаворизује језик само једног народа, те да се крше Уставом гарантована елементарна права, као и права конститутивних народа, те се истиче да, уколико предложени амандмани не буду усвојени, Клуб делегата бошњачког народа Закон оспорава у цјелини.

Разматрајући наведени захтјев Вијеће је утврдило да је у надлежности Народне скупштине Републике Српске да законом уреди систем заштите, очувања и начин коришћења језика и писма у Републици Српској, па тако и језика српског народа и ћириличног писма, као нематеријалног културног добра од изузетног значаја за Републику, као и да пропише друга питања у вези са овим.

Вијеће је исто тако утврдило да је легитимно право сваког конститутивног народа у Републици Српској да кроз законодавне механизме очува своју традицију, вјерски и национални идентитет. С обзиром на то да је смисао права на очување посебности, у обезбјеђењу гаранција очувања националног идентитета припадника конститутивних народа, то сва три конститутивна народа, на Уставом утврђен начин и под једнаким условима, остварују своја права, слободе и обавезе.

На основу наведених уставних одредаба, оспореног закона, те предметног захтјева, Вијеће је утврдило да наводи из образложења Клуба делегата бошњачког народа не указују на повреду ниједног права из оквира заштите виталног националног интереса било којег конститутивног народа посебно, који су утврђени чланом 70. Устава, који је допуњен Амандманом LXXXVII на Устав Републике Српске.

Вијеће је имало у виду да је раније утврдило да чињеница што се законодавац определијелио да законом уреди одређено нематеријално културно наслеђе са којим се у потпуности идентификује један од конститутивних народа, те што је пропустио да истовремено и у оквиру јединственог законског рјешења, уреди и одговарајуће нематеријално културно наслеђе са којим се идентификују друга два конститутивна народа, не представља, само по себи, повреду виталног националног интереса тих народа. Такође, Вијеће је утврдило да обим прописивања, као и динамика поступања законодавца у заштити нематеријалног културног наслеђа само по себи не доводи конститутивне народе Републике Српске у неравноправан положај, већ то може бити резултат материјалноправног аспекта

регулисања које мора удовољавати принципима из члана 5. став 1. алинеја 2. Устава (Одлука овог вијећа број УВ-3/21 („Службени гласник Републике Српске“ број 107/21).

Имајући у виду изложено, Вијеће је оцијенило да су неосновани наводи Клуба делегата бошњачког народа према којима је законодавац прописујући „само заштиту и употребу језика српског народа и ћириличног писма превидио да Република Српска није само ентитет српског народа, језика српског народа и ћириличног писма, већ ентитет равноправних конститутивних народа и осталих, који уставном нормом осигурава равноправност не само народа, већ и језика и писма“.

Предмет уређивања овог закона се односи на ћирилично писмо у оквиру његовог коришћења у језику српског народа (члан 3. Закона). Чланом 5. Закона се уређује појам језика српског народа и ћириличног писма (у смислу члана 3. овог закона) као нематеријалног културног наслеђа, те утврђује да они представљају средство и опште добро за Републику, као и да пружају осјећај идентитета и континуитета српског народа.

С обзиром на то да предметни закон уређује употребу ћириличног писма, само и искључиво у оквиру његовог коришћења у језику српског народа, а не и у језицима других конститутивних народа, нису основани наводи према којима овај закон намеће стандардизацију језика српског народа и ћириличног писма бошњачком народу и његовом језику. Оспорени закон не искључује право овом или неком другом народу да у оквиру свог језика стандардизује, између осталог, и употребу ћириличног писма.

Имајући у виду изложено, Вијеће је утврдило да нису основани ни наводи Клуба делегата бошњачког народа према којима је, у складу са чланом 8. Закона, ћирилицу „која је дио идентитета бошњачког народа, могуће користити само онако како је она дефинисана у језику српског народа“.

Према становишту Вијећа, предметна законска одредба, у суштини, утврђује обавезу правописне уједначености при употреби овог писма, те не даје предност ниједном народу, па тако ни српском, већ се једнако односи на све грађане Републике Српске.

Такође, Вијеће је оцијенило да се услови које, у смислу члана 9. Закона, морају испуњавати његови адресати не могу довести у везу са Уставом утврђеним институтом заштите виталног националног интереса, јер се једнако односе на све грађане, због чега ниједан конститутивни народ оваквим прописивањем није доведен у неравноправан положај у уживању права зајемчених Уставом.

Наводи Клуба делегата бошњачког народа према којима је оспореним законом искључена употреба језика и писма на начин утврђен одредбама чл. 7. и 34. Устава, као и наводи којима се у остатку захтјева оспорава сагласност предметног закона са Уставом, према становишту Вијећа, постављају питање оцјене уставности предметног закона, што не може бити предмет одлучивања пред Вијећем за заштиту виталног интереса Уставног суда Републике Српске.

Вијеће, такође, указује на то да захтјев за заштиту виталног националног интереса ово вијеће може оцјењивати само у односу на одредбе Устава Републике Српске којима су дефинисани витални национални интереси конститутивних

народа, као и поступак пред овим вијећем за његову заштиту, због чега указивање подносиоца захтјева на неусаглашеност оспореног закона са Уставом Босне и Херцеговине, те неодређеним бројем закона Босне и Херцеговине, као и указивање на прописивање из Закона о употреби српског језика у јавном животу и заштити и очувању ћириличног писма који је на снази у Републици Србији, у смислу потребе усвајања једнаких или сличних рјешења и у оспореном закону, није од значаја за одлучивање у овом предмету.

На основу изложеног Вијеће је одлучило као у изреци ове одлуке.

Ову одлуку Вијеће за заштиту виталног интереса донијело је већином гласова, у саставу: предједавајући Војин Бојанић, предједник Уставног суда мр Церард Селман и судије: Миленко Араповић, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Иванка Марковић и проф. др Марко Рајчевић.

Број: УВ-2/22
17. август 2022. године

ПРЕДСЈЕДАВАЈУЋИ
Вијећа за заштиту
виталног интереса
Уставног суда Републике Српске

Амор Букић

Чињеница што се законодавац опредјелио да законом уреди одређено нематеријално културно наслијеђе са којим се идентификује један од конститутивних народа, те што је пропустио да истовремено и у оквиру јединственог законског рјешења уреди и нематеријално културно наслијеђе са којим се идентификују друга два конститутивна народа, не доводи конститутивне народе у неравноправан положај и не представља повреду виталног националног интереса тих народа.

Одлука

Број: УВ-3/22 од 17. августа 2022. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 80/22

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”, број 104/11 и 92/12), Вијеће за заштиту виталног интереса Уставног суда Републике Српске, на сједници одржаној 17. августа 2022. године, донијело је

О Д Л У К У

Утврђује се да чланом 125. став 9. и чланом 140. Закона о основном васпитању и образовању, број: 02/1-021-673/22, који је Народна скупштина Републике Српске изгласала на сједници одржаној 23. јуна 2022. године, није 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 13. јула 2022. године Уставном суду Републике Српске - Вијећу за заштиту виталног интереса (у даљем тексту: Вијеће) акт број: 03.1/И-428/22 од 13. јула 2022. године којим се, сагласно захтјеву Клуба делегата бошњачког народа, тражи заштита виталног националног интереса бошњачког народа у Закону о основном васпитању

и образовању, број: 02/1-021-673/22, који је Народна скупштина Републике Српске изгласала на сједници одржаној 23. јуна 2022. године. Уз наведени акт достављен је предметни закон, Одлука о покретању поступка заштите виталног националног интереса бошњачког народа број: 03.2-5-179/22 од 29. јуна 2022. године, као и акт број 03.2-5-179/22-1 од 29. јуна 2022. године, који садржи Амандмане на овај закон, са Образложењем Амандмана и Одлуке о покретању поступка заштите виталног националног интереса бошњачког народа. У акту председавајуће Вијећа народа се наводи да је Народна скупштина Републике Српске на Двадесет другој редовној сједници одржаној 23. јуна 2022. године изгласала Закон о основном васпитању и образовању, број: 02/1-021-673/22, 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 основном васпитању и образовању, број: 02/1-021-673/22, који је Народна скупштина Републике Српске изгласала на сједници одржаној 23. јуна 2022. године, повријеђен витални национални интерес бошњачког народа.

Уз наведени акт председавајуће Вијећа народа од 13. јула 2022. године, Суду је достављен извод из стенограма

са Двадесет друге редовне сједнице Народне скупштине Републике Српске одржане 21, 22. и 23. јуна 2022. године (дио који се односи на предметни закон), извод из стенограма са Осамнаесте редовне сједнице Вијећа народа Републике Српске одржане 6. јула 2022. године (дио који се односи на овај закон), те извод из стенограма са Дванаесте сједнице Заједничке комисије Народне скупштине Републике Српске и Вијећа народа Републике Српске, одржане 13. јула 2022. године (дио који се односи на усаглашавање ставова поводом изгласаног закона).

Одлучујући о прихватљивости захтјева, Вијеће је на сједници одржаној 20. јула 2022. године донијело Рјешење број УВ-3/22 којим је утврђено да је прихватљив захтјев Клуба делегата бошњачког народа у Вијећу народа Републике Српске за заштиту виталног националног интереса бошњачког народа у члану 125. став 9. и члану 140. Закона о основном васпитању и образовању, број: 02/1-021-673/22, који је Народна скупштина Републике Српске изгласала на сједници одржаној 23. јуна 2022. године.

Сагласно члану 50. ст. 2. и 3. Пословника о раду Уставног суда Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 114/12 и 29/13), Вијеће је 20. јула 2022. 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.

Оспореним чланом 125. став 9. Закона о основном васпитању и образовању, број: 02/1-021-673/22, који је Народна скупштина Републике Српске изгласала на сједници одржаној 23. јуна 2022. године прописано је да раднику запосленом на одређено вријеме и неверификованом наставнику, радни однос на одређено вријеме не може прерасти у радни однос на неодређено вријеме. Чланом 140. овог закона прописано је: да за изузетне резултате и залагање у раду са ученицима, примјену разноврсних и савремених иновативних метода у васпитно-образовном раду, те за допринос квалитетнијем васпитању и образовању у Републици, наставници, стручни сарадници и школски библиотекари могу бити награђени Светосавском наградом (став 1), да се избор кандидата за додјелу Светосавске награде врши путем јавног позива, који расписује Министарство просвјете и културе (став 2), да се јавни позив објављује у новембру текуће године и отворен је за достављање пријава кандидата најмање 15 дана од дана објављивања (став 3), да министар просвјете и културе рјешењем именује Комисију за додјелу Светосавске награде (став 4), услови које кандидат обавезно испуњава приликом пријављивања на јавни позив за додјелу Светосавске награде (став 5), критеријуми за бодовање приликом утврђивања листе кандидата за додјелу Светосавске награде (став 6), да Комисија из става 4. овог члана министру доставља приједлог кандидата за додјелу Светосавске награде (став 7), да добитнику Светосавске награде министар додјељује повељу и новчану награду (став 8), да наставник, стручни сарадник или школски библиотекар може бити добитник

Светосавске награде само једном (став 9), да се новчана награда из става 8. овог члана додјељује у висини просјечне мјесечне нето плате исплаћене наставнику у Републици, у претходном мјесецу прије додјељивања награде (став 10), те да министар просвјете и културе доноси Правилник о поступку за додјељивање Светосавске награде (став 11).

У поступку одлучивања о захтјеву Клуба делегата бошњачког народа Вијеће је имало у виду да, у складу са чланом 70. став 1. тачка 2. Устава, Народна скупштина Републике Српске доноси законе, друге прописе и опште акте, те да према тач. 4, 12. и 18. Амандмана XXXII, којим је замијењен члан 68. Устава, Република уређује и обезбјеђује уставност и законитост, образовање и друге односе од интереса за Републику, у складу са Уставом.

Поред тога, Вијеће је узело у обзир да је чланом 5. алинеја 2. Устава утврђено да се уставно уређење Републике темељи на обезбјеђивању националних равноправности и заштити виталних интереса конститутивних народа. Вијеће је, такође, имало у виду да је Амандманом LXXXVII, којим је допуњен члан 70. Устава, заштита виталних националних интереса конститутивних народа дефинисана као принцип заштите одређеног круга колективних права као што су 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 2/3 једног од клубова делегата конститутивних народа у Вијећу народа.

Вијеће је, надаље, констатовало да је у акту број 03.2-5-179/22-1 од 29. јуна 2022. године, који, поред осталог, садржи Образложење Амандмана на предметни закон и на Одлуку о покретању поступка заштите виталног националног интереса бошњачког народа, наведено да Клуб делегата бошњачког народа сматра да је члан 125. став 9. изгласаног Закона о основном васпитању и образовању, који забрањује да уговор о раду закључен на одређено вријеме између послодавца и радника прерасте у уговор о раду на неодређено вријеме, супротан Закону о раду, који је лек генералис у области радних односа и који предвиђа овакву могућност. У вези са наведеним, подносилац захтјева цитира одредбе чланова 33. и 39. Закона о раду, које су, по његовом мишљењу, релевантне у конкретном случају, те износи свој став у погледу законског основа да уговор о раду закључен на одређено вријеме прерасте у уговор на неодређено вријеме. Клуб делегата бошњачког народа, надаље, у контексту заштите виталног националног интереса оспорава назив „Светосавска награда“, која се, према члану 140. предметног закона, додјељује наставницима, стручним сарадницима и школским библиотекарицама за изузетне резултате у раду са ученицима, примјену разноврсних и иновативних метода у васпитно-образовном раду, те за допринос квалитетнијем васпитању и образовању у Републици. По мишљењу овог клуба конститутивног народа, назив ове награде је дискриминирајући према несрпском народу, конкретно бошњачком народу, имајући у виду ставове и погледе овог српског просвјетитеља према другим народима и

исламу, због чега се Бошњаци не могу идентификовати са оваквим називом награде. Овај назив, како се даље наводи, преферира српског просвјетитеља, што је у супротности са Уставом Босне и Херцеговине и Уставом Републике Српске, те уставним амандманима о конститутивности и равноправности народа и грађана у Босни и Херцеговини и Републици Српској.

Полазећи од цитираних одредаба Устава, те узимајући у обзир наводе Клуба делегата бошњачког народа који су изнесени у Образложењу Одлуке о покретању поступка заштите виталног националног интереса бошњачког народа, Вијеће је утврдило да предметним одредбама Закона о основном васпитању и образовању није повријеђен витални национални интерес бошњачког народа.

У погледу навода подносиоца захтјева који се односе на члан 125. став 9. оспореног закона, Вијеће је, прије свега, утврдило да Образложење о повреди виталног националног интереса бошњачког народа у односу на ову одредбу садржи, превасходно, аргументе којима подносилац захтјева настоји да поткријепи амандмане уложене на предметни закон, те је усмјерено на поређење одредаба чланова 33. и 39. Закона о раду са изгласаним законским рјешењем. Поред тога, у овом дијелу Образложења Клуб делегата бошњачког народа износи свој став у погледу правне природе уговора о раду закљученог на одређено вријеме, те правног основа да исти прерасте у уговор на неодређено вријеме. Дакле, како из наведеног произлази, ово образложење не садржи правну аргументацију којом би подносилац захтјева конкретизовао на који начин је, у смислу релевантних норми и гаранција Устава Републике Српске, овом законском нормом повријеђен витални национални интерес бошњачког

народа. Имајући у виду садржај члана 125. став 9. оспореног закона, Вијеће је мишљења да ова одредба, евидентно, нема националну димензију, не утиче ни директно ни индиректно на витални национални интерес конститутивних народа, те се подједнако односи на све грађане Републике Српске који су адресати ове норме, без обзира на њихову националну припадност. Због тога се, по оцјени Вијећа, оваквим прописивањем не доводи у неравноправан положај ниједан од конститутивних народа, нити се прави разлика међу њима у праву на уживање гаранција из круга виталних националних интереса дефинисаних одредбама Амандмана LXXXVII којим је допуњен члан 70. Устава Републике Српске.

Разматрајући наводе подносиоца захтјева који се односе на одредбу члана 140. предметног закона, Вијеће је утврдило да је у надлежности Народне скупштине да законом уреди област основног образовања и васпитања као дјелатност од општег друштвеног интереса, као и да пропише друга релевантна питања у овој области, укључујући и питање награђивања наставника, стручних сарадника и библиотекара у основним школама за изузетне резултате и залагање у раду. Оцјењујући да ли је у конкретном случају дошло до повреде виталног националног интереса бошњачког народа, Вијеће је имало у виду садржај цјелокупног члана 140. оспореног закона, а не само назив награде која се додјељује. С тим у вези, Вијеће је утврдило да је законодавац овим чланом предметног закона, између осталог, прописао да се избор кандидата за додјелу Светосавске награде врши путем јавног позива на којем могу да учествују сви кандидати који испуњавају услове прописане ставом 5. оспорене законске одредбе, као и да Комисија за додјелу Светосавске награде даје приједлог

министру просвјете и културе за додјелу ове награде, који се заснива искључиво на испуњености поменутих услова, те испуњености критеријума за бодовање из става 6. оспорене законске норме. Према оцјени Вијећа, прописани услови и критеријуми на основу којих се врши избор кандидата за додјелу Светосавске награде у области основног образовања немају национални предзнак и никога не фаворизују, због чега је извјесно да се Светосавска награда додјељује наставнику, стручном сараднику и школском библиотекару искључиво за остварене резултате на професионалном плану, дакле у потпуности независно од њихове националне и вјерске припадности. Сходно наведеном, Вијеће је утврдило да оспорена законска одредба не дискриминише и не доводи у неравноправан положај било који од конститутивних народа у Републици Српској у праву на уживање гаранција из круга виталних националних интереса дефинисаних одредбама Амандмана LXXXVII, којим је допуњен члан 70. Устава, те да је награда доступна сваком наставнику, стручном сараднику и школском библиотекару који испуњава прописане услове.

С обзиром на то да се оспореном одредбом члана 140. овог закона не даје предност било којем од конститутивних народа, нити се прави разлика међу њима, Вијеће је оцијенило да се иста једнако односи на све грађане Републике Српске и да ниједан конститутивни народ оваквим прописивањем није доведен у неравноправан положај у уживању права зајемчених Уставом. Дакле, овом одредбом нису нарушене уставне гаранције из члана 5. став 1. ал. 2. Устава, према којем се уставно уређење темељи на обезбјеђивању националних равноправности и заштити виталних националних интереса.

Имајући у виду изложено, Вијеће је оцијенило да члан 125. став 9. и члан 140. Закона о основном васпитању

и образовању, број: 02/1-021-673/22, који је Народна скупштина Републике Српске изгласала на сједници одржаној 23. јуна 2022. године, не доводе до повреде виталног националног интереса ниједног конститутивног народа, па тако, у конкретном случају, ни конститутивног бошњачког народа.

Вијеће, такође, указује на то да наводи Клуба делегата бошњачког народа изнесени у Образложењу Одлуке о покретању поступка заштите виталног националног интереса и Образложењу Амандмана које је овај клуб конститутивних народа предложио на предметни закон могу, евентуално, бити предмет апстрактне оцјене уставности пред Уставним судом Републике Српске, али не и питање повреде виталних националних интереса бошњачког народа.

На основу изложеног Вијеће је одлучило као у изреци ове одлуке.

Ову одлуку Вијеће за заштиту виталног интереса донијело је већином гласова, у саставу: председавајући Војин Бојанић, председник Уставног суда мр Џерард Селман и судије: Миленко Араповић, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Иванка Марковић и проф. др Марко Рајчевић.

ПРЕДСЈЕДАВАЈУЋИ

Број: УВ-3/22 Вијећа за заштиту виталног интереса
17. август 2022. године Уставног суда Републике Српске

Војин Бојанић

Прописани услови и критеријуми на основу којих се врши избор кандидата за додјелу Светсавске награде немају национални предзнак и никога не фаворизују, јер се ова награда додјељује искључиво за остварене резултате на професионалном плану, независно од њихове националне и вјерске припадности, тако да оспорена законска одредба не дискриминише и не доводи у неравноправан положај било који од конститутивних народа у праву на уживање гаранција из круга виталних националних интереса.

Рјешење

Број: УВ-4/22 од 18. октобра 2022. године
„Службени гласник Републике Српске“ број 104/22

На основу Амандмана LXXXII тачка б) став 5. и 6. на Устав Републике Српске, члана 115. Устава Републике Српске и члана 61. 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 18. октобра 2022. године, донијело је

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 измјенама и допунама Закона о пољопривредном земљишту број: 02/1-021-977/22, који је Народна скупштина Републике Српске изгласала на сједници одржаној 14. септембра 2022. године.

О б р а з л о ж е њ е

Предсједавајућа Вијећа народа Републике Српске доставила је 11. октобра 2022. године Уставном суду Републике Српске - Вијећу за заштиту виталног интереса (у даљем тексту: Вијеће) акт број: 03.1/I-520/22, којим се, сагласно захтјеву Клуба делегата бошњачког народа тражи

утврђивање повреде виталног националног интереса бошњачког народа у Закону о измјенама и допунама Закона о пољопривредном земљишту број: 02/1-021-977/22, који је Народна скупштина Републике Српске изгласала на сједници одржаној 14. септембра 2022. године. Уз наведени акт достављен је предметни закон, Одлука о покретању поступка заштите виталног националног интереса бошњачког народа број: 03.2-5-186/22 од 21. септембра 2022. године, као и Амандман са образложењем под бројем 03.2-5-186/22-1 од 28. септембра 2022. године, који је Клуб делегата бошњачког народа поднио на овај закон. У акту предсједавајуће Вијећа народа наводи се да је Народна скупштина Републике Српске на Тридесет петој посебној сједници одржаној 14. септембра 2022. године изгласала Закон о измјенама и допунама Закона о пољопривредном земљишту број: 02/1-021-977/22, те је, сагласно Амандману LXXXII на Устав Републике Српске, овај закон достављен на разматрање Вијећу народа Републике Српске. Такође, наведено је да је Клуб делегата бошњачког народа, својим актом број: 03.2-5-186/22 од 21. септембра 2022. године, покренуо процедуру за заштиту виталног националног интереса бошњачког народа, јер како се наводи у акту предсједавајуће, сматра да су овим законом угрожени витални национални интереси 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 – Вијећу за заштиту виталног интереса, да одлучи да ли је оспореним Законом о измјенама и допунама Закона о пољопривредном земљишту повријеђен витални национални интерес бошњачког народа.

Поред наведеног, у прилогу акта предсједавајуће Вијећа народа Републике Српске достављени су изводи из стенограма са Тридесет пете сједнице Народне скупштине Републике Српске, одржане 14. септембра 2022. године, Деветнаесте сједнице Вијећа народа Републике Српске одржане 6. октобра 2022. године и Тринаесте сједнице Заједничке комисије Народне скупштине Републике Српске и Вијећа народа, одржане 11. октобра 2022. године.

На основу наведеног акта предсједавајуће Вијећа народа Републике Српске и приложене документације, Вијеће за заштиту виталног интереса утврдило је да је Клуб делегата бошњачког народа у Вијећу народа Републике Српске, 21. септембра 2022. године, под бројем 03.2-5-186/22, донио Одлуку о покретању поступка заштите виталног националног интереса бошњачког народа у Закону о измјенама и допунама Закона о пољопривредном земљишту, коју је подржало шест делегата, док је један био против, те да се у Вијећу народа о наведеном захтјеву Клуба делегата бошњачког народа гласало по процедури за заштиту виталног националног интереса, али није постигнута сагласност свих клубова у овом вијећу. Заједничка комисија Народне скупштине Републике Српске и Вијећа народа Републике Српске на сједници одржаној 11. октобра 2022. године, такође, није постигла сагласност поводом овог питања, па је предметни закон прослијеђен Уставном суду – Вијећу за заштиту виталног интереса, да одлучи да ли је у конкретном случају повријеђен витални национални интерес бошњачког народа.

Поред тога, у наведеном акту предсједавајуће Вијећа народа Републике Српске наводи се да је Клуб делегата бошњачког народа у Вијећу народа Републике Српске

покренуо процедуру за заштиту виталног националног интереса сматрајући да се Законом о измјенама и допунама Закона о пољопривредном земљишту угрожавају витални национални интереси овог народа. Увидом у Одлуку о покретању поступка заштите виталног националног интереса бошњачког народа број 03.2-5-186/22 од 21. септембра 2022. године Вијеће је утврдило да је у ставу И ове одлуке наведено: “Покреће се поступак заштите виталног националног интереса на Закон о измјенама и допунама Закона о пољопривредном земљишту број:02/1-021-977/22. Поступак виталног националног интереса покреће се на основу члана 70. Устава Републике Српске допуњеног Амандманом LXXVII алинеја 9 – друга питања која би се третирали као питања од виталног националног интереса уколико тако сматрају 2/3 једног од клубова делегата конститутивних народа у Вијећу народа”.

Одлучујући о прихватљивости захтјева, Вијеће је имало у виду одредбе члана 48. ст. 1. и 2. Пословника о раду Уставног суда Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 114/12, 29/13 и 90/14), према којем ће Вијеће одлучивати о прихватљивости у року од седам дана од дана пријема уредног захтјева, ако су испуњене процесне претпоставке за одлучивање о постојању виталног националног интереса конститутивног народа утврђене у Амандману LXXXII на Устав Републике Српске. Овом одредбом је такође прописано да је подносилац захтјева, уз захтјев за оцјену виталног националног интереса, обавезан Вијећу доставити:

- доказ о спроведеној процедури у смислу одредаба члана 70. Устава Републике Српске,

- образложење захтјева са назнаком повреде виталних интереса из члана 70. Устава Републике Српске.

У вези са наведеним, Вијеће је такође узело у обзир и одредбу члана 49. Пословника о раду Уставног суда Републике Српске, којом је прописано да уколико подносилац захтјева не поступи по одредбама из члана 48. овог пословника, Вијеће ће донијети рјешење да је захтјев неприхватљив.

На основу напријед изложеног, Вијеће је утврдило да је у конкретном случају спроведена процедура у смислу Амандмана LXXXII на Устав Републике Српске, којим је допуњен члан 70. Устава. Међутим, уз предметни захтјев за заштиту виталног националног интереса није достављено образложење захтјева о повреди виталног националног интереса из Амандмана LXXXII на Устав, којим је допуњен члан 70. Устава Републике Српске, односно подносилац захтјева није конкретизовао и образложио у чему се састоји повреда виталног националног интереса бошњачког народа у Закону о измјенама и допунама Закона о пољопривредном земљишту. Сходно наведеном, Вијеће је утврдило да подносилац захтјева није поступио сагласно одредби члана 48. став 1. алинеја 2. Пословника о раду Уставног суда Републике Српске.

У вези са наведеним, увидом у Амандман на предметни Закон о измјенама и допунама Закона о пољопривредном земљишту, који је под бројем 03.2-5-186/22-1 уложио Клуб делегата бошњачког народа 28. септембра 2022. године, Вијеће је утврдило да овај амандман, којим се предлаже брисање члана 3. предметног закона, садржи образложење

о разлозима због којих је овај клуб уложио овај амандман. У овом образложењу се наводи да је наведени члан Закона о измјенама и допунама Закона о пољопривредном земљишту у супротности са чланом I/1, чланом III/3.б) и чланом IV/4. е) Устава Босне и Херцеговине и Законом о привременој забрани располагања државном имовином Босне и Херцеговине (“Службени гласник Босне и Херцеговине” бр. 18/05, 29/06, 85/06, 32/07, 41/07, 74/07, 99/07, 58/08 и 34/21), те указује на Одлуку Уставног суда Босне и Херцеговине број У-8/19 и с тим у вези истиче да Бошњаци као конститутивни народ свој идентитет везују за Босну и Херцеговину, односно да је Босна и Херцеговина једна од одредница њиховог идентитета, која се овим законом противуставно напада и негира, чиме се истовремено напада и негира идентитет бошњачког народа.

Имајући у виду наведено, Вијеће је оцијенило да се образложење уложеног Амандмана на Закон о измјенама и допунама Закона о пољопривредном земљишту по својој садржини не може сматрати образложењем са назнаком повреде виталног националног интереса конститутивног народа у смислу Амандмана LXXXII на Устав Републике Српске, којим је допуњен члан 70. Устава, које је подносилац захтјева био обавезан доставити уз захтјев, а што је према одредби члана 48. став 1. алинеја 2. Пословника о раду Уставног суда Републике Српске, процесна претпоставка за одлучивање о прихватљивости захтјева за заштиту виталног националног интереса.

Дакле, како из наведеног произлази, Клуб делегата бошњачког народа није поступио у складу са цитираном одредбом члана 48. став 1. алинеја 2. Пословника о раду

Уставног суда Републике Српске, односно није доставио образложење захтјева за оцјену виталног националног интереса из Амандмана LXXXII на Устав Републике Српске, којим је допуњен члан 70. Устава, због чега је Вијеће одлучило да предметни захтјев није прихватљив, јер нису испуњене процесне претпоставке за одлучивање о томе да ли се Закон о измјенама и допунама Закона о пољопривредном земљишту број: 02/1-021-977/22 односи на витални национални интерес бошњачког народа.

На основу изложеног одлучено је као у изреци овог рјешења.

Ово рјешење донијело је Вијеће за заштиту виталног интереса у саставу: председавајућа Вијећа проф. др Иванка Марковић, предсједник Суда мр Церард Селман и судије: Војин Бојанић, Амор Букић и проф. др Марко Рајчевић.

ПРЕДСЈЕДАВАЈУЋА
Вијећа за заштиту виталног интереса
Уставног суда Републике Српске

Проф. др Иванка Марковић

Број: УВ-4/22

18. октобар 2022. године.

Није прихватљив захтјев за заштиту виталног интереса у случају када се образложење Одлуке о покретању поступка заштите виталног националног интереса не може сматрати образложењем у смислу релевантне одредбе Пословника о раду Уставног суда, јер исто не садржи разлоге који се могу довести у везу са одредбама Устава о заштити виталних националних интереса конститутивних народа.

III ПРЕДМЕТНИ РЕГИСТАР

НАРОДНА СКУПШТИНА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

- *Закон о измјенама и допунама Закона о пољопривредном земљишту („Службени гласник Републике Српске“ број 58/19)* У-5/21
- *Закон о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник Републике Српске“ бр. 134/11 и 82/13)* У-7/21
- *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)* У-8/21
- *Закон о играма на срећу („Службени гласник Републике Српске“ број 22/19)* У-39/21
- *Закон о играма на срећу («Службени гласник Републике Српске» број 22/19 и 131/20)* У-48/21

- Закон о полицији и унутрашњим пословима
(«Службени гласник Републике Српске» бр. 57/16, 110/16,
58/19 и 82/19) У-26/21

- Закон о кривичном поступку Републике Српске
(„Службени гласник Републике Српске“ бр. 53/12, 91/17,
66/18 и 15/21) У-25/21

- Закон о високом образовању
(„Службени гласник Републике Српске»
број 67/20) У-20/21

- Закон о заштити становништва од заразних болести
(„Службени гласник Републике Српске“ бр. 90/17, 42/20,
53/20 и 98/20) У-66/21

- Закон о комуналним дјелатностима
(„Службени гласник Републике Српске“ бр. 124/17 и
100/17) У-64/21

- Закон о јавним путевима
(«Службени гласник Републике Српске» бр. 89/13 и
83/19) У-81/21

- Закон о парничном поступку
(«Службени гласник Републике Српске» бр. 8/03, 85/03,
74/05, 63/07, 49/09 и 61/13) У-51/21

- Закон о пореском поступку Републике Српске
(„Службени гласник Републике Српске“ бр. 78/20 и 37/22)
У-90/21

ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

- Уредба о борачком додатку
(«Службени гласник Републике Српске» бр. 52/13, 53/14 и
6/19) У-12/21

- Уредба о управљању амбалажом и амбалажним отпадом
(„Службени гласник Републике Српске“ број 24/2)
У-50/21

- Уредба о условима за давање сагласности
ЈП «Лутрија Републике Српске» а.д. Бањалука
за оснивање привредног друштва за приређивање игара на
срећу («Службени гласник Републике Српске» бр. 55/19 и
8/21) У-83/21

МИНИСТАРСТВА И ДРУГИ РЕПУБЛИЧКИ ОРГАНИ

- Правилник о поступку за пријем у радни однос у средњој
школи и начину бодовања критеријума за пријем
(«Службени гласник Републике Српске»
број 24/19) У-19/21

- Правилник о вршењу техничког прегледа уређаја
и технологија за приређивање игара на срећу
(«Службени гласник Републике Српске»
број 21/21) У-42/21

- Правилник о техничким карактеристикама рачунарског
система за надзор над приређивањем игара на срећу
(«Службени гласник Републике Српске» бр. 45/20 и
80/20) У-33/21

- Правилник о начину оснивања и одржавања
катастра непокретности Републике Српске
(„Службени гласник Републике Српске“ бр. 11/14 и 25/14 и
31/15) У-9/22

- Правилник о допунама Правилника о садржају и
начину вођења војних евиденција
(«Службени гласник Републике Српске»
број 1/17) У-67/21

- Правилник о условима за остваривање права за накнаду
штете („Службени гласник Републике Српске“ бр. 49/20,
48/21 и 89/22) У-91/21

ГРАД, ОПШТИНА .

- Одлука о комуналној накнади
(„Службени гласник Града Бања Лука» бр. 5/13 и
39/16) У-4/21

- Одлука о комуналној накнади
(„Службени гласник Града Бијељина“
број 5/17) У-2/21

- Статут општине Ново Горажде
(„Службени гласник општине Ново Горажде“ бр. 4/15 и
4/17) У-9/21

- Одлука о уређењу простора и грађевинском земљишту
(„Службени гласник Града Бијељина“ бр. 17/18 и
19/19) У-17/21

- Одлука о висини накнаде за трошкове уређења
градског грађевинског земљишта
(„Службени гласник Града Бијељина“
број 6/19) У-17/21

- Одлука о висини накнаде за трошкове уређења
градског грађевинског земљишта
(„Службени гласник Града Бијељина“
број 19/20) У-17/21

- Закључак о давању сагласности на повећање цијене воде
и увођење мјесечне накнаде за мјерно мјесто
(„Службени гласник Града Бања Лука“
број 5/19) У-31/21

- Одлука о Регулационом плану подручја насеља
„Урије“ - Југ („Службени гласник Општине Приједор“
број 4/09) У-55/21

- Одлука о комуналном реду
(„Службени гласник Општине Мркоњић Град“
број 7/13) У-29/21

- Правилник о расподјели средстава за спорт и физичку
културу
(«Службени гласник Града Бијељина» бр. 5/18, 12/18, 5/19,
3/20 и 10/21) У-38/21

- Одлука о установљењу, критеријумима и поступку
додјеле општинских признања и награда
(„Службени гласник Општине Станари“ бр. 5/15 и
5/17) У-40/21

- Одлука о доношењу измјене дијела Регулационог плана
подручја зона 2, 7 и 8 – источни дио Градске зоне
Градишка «Градишка – исток» (локација «стари храст»)
(«Службени гласник Града Градишка»
број 15/20) У-58/21

- Одлука о доношењу измјене дијела Регулационог плана
подручја зона 2, 7 и 8 – источни дио Градске зоне
Градишка «Градишка – исток» (локација «Сењак»)
(«Службени гласник Града Градишка»
број 15/20) У-58/21

- Одлука о буџету Града Бијељина за 2022. годину
(„Службени гласник Града Бијељина“
број 1/22) У-2/22

- Правилник о тестирању запослених у Градској управи
Града Бањалука на алкохол и друга средства зависности
(„Службени гласник Града Бањалука“
број 17/21) У-53/21

- Одлука о кредитном задужењу Општине Гацко
(«Службени гласник Општине Гацко»
број 5/21) У-54/21

- Одлука о комуналним таксама
(„Службени гласник Града Бања Лука“ бр. 12/19 и
21/19) У-56/21

- Одлука о доношењу Регулационог плана дијела
централног подручја града Бањалука
(“Службени гласник Града Бањалука“
број 48/18) У-16/22

- Одлука о комуналним таксама

(„Службени гласник Града Требиње“

број 4/20)

У-79/21

- Одлука о безбједности саобраћаја на путевима Града

Бања Лука („Службени гласник Града Бања Лука“ број

20/17 и 16/21)

У-94/21

- Правилник о условима, начину коришћења, организацији,

начину наплате и контроле паркирања на јавним

паркиралиштима на којима је уведена наплата паркирања

на подручју Града Бања Лука („Службени гласник Града

Бања Лука“ број 24/17)

У-94/21

- Одлука о општим условима за производњу, испоруку и

коришћење топлотне енергије

(«Службени гласник Града Бања Лука» број 2/18, 40/18 и

12/19)

У-63/21

ЈАВНЕ УСТАНОВЕ, ПРИВРЕДНА ДРУШТВА

- Одлука о критеријумима и поступку рангирања

кандидата за попуну упражњеног радног мјеста

секретара у ЈУ Дјечији вртић „Душко Радовић“ Угљевик

број: 179/19 од 28. фебруара 2019. године

У-107/20

- Статут Јавног предузећа шумарства
“Шуме Републике Српске” а.д. Соколац
(“Службени гласник Републике Српске” бр. 37/17, 39/19 и
24/21) У-15/21

- Правилник о измјенама и допунама Правилника о раду,
број: 1109/20 од 6. априла 2020. године У-6/21

- Упутство о начину и поступку вршења стручно-
техничких послова у шумама у приватној својини и
спречавању бесправних сјеча и промета шумских дрвних
сортимената из шума у приватној својини
број: 02-5486/19 од 25. јула 2019. године У-74/21

УДРУЖЕЊА, ОРГАНИЗАЦИЈЕ, ФОНДАЦИЈЕ

- Тарифа о наградама и накнади трошкова за рад
адвоката
(“Службени гласник Републике Српске”
број 68/0) У-24/21

- Правилник о учлањењу у Борачку организацију општине
Пале број: 315-5/15 У- 30/21

- Колективни уговор за запослене у Градској управи Града
Бијељина
(„Службени гласник Града Бијељина“ број 6/21) У-61/21

- Одлука о цјеновнику услуга Канцеларије СРПС за 2008.
годину број: 02/01-08, од 23. јануара 2008. године У-23/21

- Колективни уговора за запослене у Градској управи Града Требиња

(„Службени гласник Града Требиња“ број 3/21) У-36/21

- Правилник о трећим измјенама и допунама

Правилника о раду „Жељезница Републике Српске“ а.д.

Добој број: И-4-13635 од 30. јула 2021. године У-89/21

- Правилник о службеном путовању и превозу запослених

„Жељезница Републике Српске“ а.д. Добој

број: И-4-13636 од 30. јула 2021. године У-89/21

СУКОБ НАДЛЕЖНОСТИ .

- Основни суд у Зворнику и Пореска управа Републике

Српске У-73/21

ВИТАЛНИ НАЦИОНАЛНИ ИНТЕРЕС КОНСТИТУТИВНИХ НАРОДА

- Закон о непокретној имовини која се

користи за функционисање јавне власти

број 02/1-021-122/22 УВ-1/22

- Закон о заштити, очувању и употреби

језика српског народа и ћириличног писма

број: 02/1-021-571/22 УВ-2/22

- Закон о основном васпитању и образовању, број: 02/1-

021-673/22 УВ-3/22

- Закон о измјенама и допунама
Закона о пољопривредном земљишту
број: 02/1-021-977/22

УВ-4/22

