

Ustavni sud Republike Srpske, na osnovu člana 115. Ustava Republike Srpske i člana 60. stav 1. tačka a) Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 104/11 i 92/12), na sjednici održanoj 17. jula 2024. godine, d o n i o j e

ODLUKU

Utvrdjuje se da Pravilnik o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti zaposlenih u Okružnom javnom tužilaštvu u Bijeljini, broj A-304/23 od 10. maja 2023. godine, koji je donio glavni okružni tužilac u Bijeljini, nije u saglasnosti sa Ustavom Republike Srpske.

O b r a z l o ž e n j e

Nataša Perić iz Bijeljine, koju zastupa Đorđe Vasić, advokat iz Bijeljine, dala je Ustavnom sudu Republike Srpske inicijativu za pokretanje postupka za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti člana 5. tačka n) i člana 7. Pravilnika o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti zaposlenih u Okružnom javnom tužilaštvu u Bijeljini, broj A-304/23 od 10. maja 2023. godine, koji je donio glavni okružni tužilac u Bijeljini. U inicijativi se navodi da u preambuli ovog pravilnika nije naveden propis na osnovu kojeg je donesen i čije odredbe se njime detaljnije razrađuju, što je u suprotnosti sa članom 52. stav 1. tačka 1) Pravila za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 24/12). Nadalje, davalac inicijative smatra da je osporenim odredbama Pravilnika došlo do povrede Zakona o javnim tužilaštvima Republike Srpske i Zakona o državnim službenicima, jer je zaposlenima u Okružnom javnom tužilaštvu u Bijeljini dat manji obim prava i utvrđeni su nepovoljniji uslovi rada od prava i uslova utvrđenih ovim zakonom, što istovremeno predstavlja i povredu člana 9. stav 1. Zakona o radu. Takođe je mišljenja da predmetno propisivanje nije u saglasnosti sa članom 9. Uredbe o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti u republičkim organima uprave Republike Srpske, jer istim nije predviđen prethodni postupak u slučaju težih povreda radne dužnosti. Naknadno, Danka Prodanović iz Bijeljine dala je ovom sudu inicijativu za pokretanje postupka za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti čl. 5, 6, 7, 42, 44, 51. i 53. istog pravilnika, jer smatra da ove odredbe nisu u saglasnosti sa čl. 140, 141. i 149. stav 1. Zakona o radu. Takođe, ukazuje na to da Pravilnik ne predviđa pravo na žalbu protiv prvostepenog rješenja o disciplinskoj odgovornosti, te posebno ističe da ovaj pravilnik nije objavljen u „Službenom glasniku Republike Srpske“, niti je dobio saglasnost Republičkog javnog tužilaštva.

U odgovoru na inicijative koji je dostavilo Okružno javno tužilaštvo u Bijeljini navodi se da zaposleni u tužilaštvima i sudovima nemaju status državnih službenika niti namještenika, da javni konkurs za prijem zaposlenih raspisuje glavni tužilac, te donosi odluku o izboru najboljeg kandidata, na koju učesnici u konkursu imaju pravo prigovora o kojem odlučuje glavni tužilac, a protiv ove odluke kandidati mogu pokrenuti upravni spor. Nadalje, u odgovoru se ukazuje na to da su prema Zakonu o javnim tužilaštvima Republike Srpske tužilaštva samostalni državni organi i da nemaju status organa uprave, te da ovaj zakon ne predviđa da je za pravilnik donesen unutar okružnog tužilaštva, koji donosi glavni tužilac, neophodna saglasnost glavnog republičkog tužioca. Konačno, u pogledu pitanja objavljivanja osporenog pravilnika, njegov donosilac navodi da je ovaj akt nakon donošenja, u integralnom tekstu dostavljen svim zaposlenima i tužiocima radi upoznavanja sa sadržajem istog.

S obzirom na to da je u konkretnim ustavnopravnim stvarima više lica posebnim inicijativama tražilo da se ocijeni ustavnost i zakonitost istog pravilnika, Sud je, na osnovu člana 9. st. 1. i 3.

Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 114/12, 29/13 i 90/14), Rješenjem broj U-1/24 od 28. februara 2024. godine, spojio ove inicijative radi vođenja jedinstvenog postupka, pripajajući inicijativu broj U-7/24 inicijativi koja je evidentirana pod brojem U-1/24.

Pravilnik o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti zaposlenih u Okružnom javnom tužilaštvu u Bijeljini, broj A-304/23 od 10. maja 2023. godine, donio je glavni okružni tužilac u Bijeljini na osnovu člana 8. stav 2. Zakona o javnim tužilaštvima Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 69/16) i člana 8. stav 1. tač. 1. i 12. Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i poslovanju javnih tužilaštava Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 101/22). Osporenim odredbama ovog pravilnika propisani su: teže povrede radnih dužnosti (član 5), lakše povrede radnih dužnosti (član 6), disciplinske mjere za povredu radnih dužnosti iz člana 5. ovog pravilnika (član 7), rok za donošenje rješenja o disciplinskoj odgovornosti, lica kojima se dostavlja ovo rješenje, te uslovi za obustavljanje disciplinskog postupka (član 42), rok za izjavljivanje prigovora protiv prvostepenog rješenja, te dalji postupak po prigovoru (član 44), uslovi za suspendovanje zaposlenog protiv koga je pokrenut disciplinski postupak (član 51), rok za izjavljivanje prigovora protiv rješenja o suspenziji, te da prigovor ne odlaže izvršenje rješenja (član 53).

Razmatrajući navode inicijative Sud je imao u vidu odredbe člana 128. Ustava, kojim je utvrđeno da je javno tužilaštvo samostalni državni organ koji goni učinioce krivičnih i drugih po zakonu kažnjivih djela i ulaže pravna sredstva radi zaštite zakonitosti (stav 1), da se osnivanje, organizacija i nadležnosti javnog tužilaštva uređuju zakonom (stav 2), te da javno tužilaštvo vrši svoju funkciju na osnovu Ustava i zakona (stav 3). Prema članu 109. Ustava, zakoni, drugi propisi i opšti akti stupaju na snagu najranije osmog dana od dana objavljivanja, osim ako iz naročito opravdanih razloga nije predviđeno da ranije stupe na snagu (stav 1), a prije stupanja na snagu, zakoni, drugi propisi i opšti akti državnih organa objavljuju se u odgovarajućem službenom glasniku (stav 2).

Članom 65. osporenog Pravilnika o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti zaposlenih u Okružnom javnom tužilaštvu u Bijeljini propisano je da ovaj pravilnik stupa na snagu danom donošenja.

Okružno javno tužilaštvo u Bijeljini je u svom odgovoru na inicijativu, na zahtjev Suda da se decidno izjasni da li je osporeni pravilnik objavljen, navelo da je isti nakon donošenja, u integralnom tekstu dostavljen svim zaposlenima i tužiocima radi upoznavanja sa njegovim sadržajem, iz čega proizlazi da ovaj opšti akt nije objavljen, kao i da ne sadrži odredbu o objavljivanju, odnosno da stupa na snagu danom donošenja.

Polazeći od navedenog, Sud je zauzeo stav da je, prema članu 109. Ustava, Pravilnik morao biti objavljen kako bi se učinio dostupnim, te da bi tek protekom propisanog vremena od dana objavljivanja stupio na snagu, odnosno postao dio pravnog poretka. Imajući u vidu da osporeni pravilnik nije mogao postati dio pravnog poretka zbog činjenice neobjavljivanja na propisani način, a koje je sastavni dio materijalizacije pravnog akta, kao elementa njegove forme, Sud je ocijenio da isti nije saglasan sa Ustavom.

U vezi sa navedenim utvrđenjem, Sud je imao u vidu da je njegova primarna uloga zaštita ustavnosti i zakonitosti, odnosno zaštita vitalnih vrijednosti na kojima počiva pravni poredak u

cjelini, te da se neobjavlivanjem opštih akata na propisani način narušava integritet ustavnopravnog sistema Republike Srpske. Sud je, dakle, zauzeo stav da treba intervenisati u slučajevima kada se postavlja pitanje ustavnosti opšteg akta koji nije objavljen na propisani način, a primjenjuje se i proizvodi pravne posljedice. Stoga, u konkretnom slučaju Sud je utvrdio da osporeni pravilnik, koji nije objavljen i ne sadrži odredbu o objavljivanju, u cijelosti nije saglasan sa članom 109. Ustava.

S obzirom na ovakav stav u pogledu ustavnosti Pravilnika u cjelini, Sud smatra da je bespredmetno razmatrati i ocjenjivati ustavnost i zakonitost pojedinih odredaba ovog akta koje su osporene u inicijativama.

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

Ovu odluku Ustavni sud je donio u sastavu: predsjednik Suda mr Džerard Selman i sudije: Vojin Bojanić, Svetlana Brković, Amor Bukić, Zlatko Kulenović, prof. dr Radomir V. Lukić, prof. dr Ivanka Marković, prof. dr Darko Radić i akademik prof. dr Snežana Savić.

PREDSJEDNIK
USTAVNOG SUDA
Mr Džerard Selman

Broj: U-1/24

17. jul 2024. godine