

Ustavni sud Republike Srpske, na osnovu člana 115. Ustava Republike Srpske, člana 40. stav 5, člana 42. stav 1. 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 27. novembra 2024. godine, d o n i o j e

ODLUKU

Utvrđuje se da član 6. stav 1. tačka 3) u dijelu koji glasi „...u Republici Srpskoj...“ i član 7. stav 1. tačka 7) Zakona o podršci nezaposlenom roditelju četvoro i više djece u Republici Srpskoj („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 132/22), nisu u saglasnosti sa Ustavom Republike Srpske.

O b r a z l o ž e n j e

Stanko Tepić iz Kotor Varoša dao je Ustavnom sudu Republike Srpske inicijativu za pokretanje postupka za ocjenjivanje ustavnosti člana 6. stav 1. tačka 3) Zakona o podršci nezaposlenom roditelju četvoro i više djece u Republici Srpskoj, u dijelu koji glasi „...i da se nalaze na redovnom osnovnom školovanju u Republici Srpskoj, ukoliko za to ispunjavaju uslove.“ („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 132/22). Međutim, iz sadržaja inicijative i obrazloženja o povredi Ustava Republike Srpske proizlazi da davalac inicijative, u suštini, osporava samo dio ove odredbe koji glasi „...u Republici Srpskoj...“. U inicijativi se navodi da navedena zakonska norma, u osporenom dijelu, nije u saglasnosti sa članom 38. Ustava, jer se ovakvim propisivanjem uskraćuje pravo djeci da se školuju izvan Republike Srpske i Brčko distrikta BiH. U prilog svojim navodima davalac inicijative ukazuje na činjenicu da veliki broj porodica sa četvoro i više djece živi u pograničnim mjestima sa Federacijom Bosne i Hercegovine, te su iz razloga udaljenosti škole ili lošeg pristupa školi u Republici Srpskoj djeca prinuđena da pohađaju školu u drugom entitetu Bosne i Hercegovine. Pored toga, u inicijativi se navodi da manji broj djece iz porodica koje su adresati osporenog zakona pohađa škole u Republici Srpskoj koje su svojevrсна „ispostava“ škola iz Federacije Bosne i Hercegovine, a osnovane su u skladu sa Zakonom o osnovnom vaspitanju i obrazovanju Republike Srpske i Ustavom Republike Srpske, ali roditelji ove djece ne primaju podršku u vidu novčanog primanja. Slijedom navedenog, davalac inicijative predlaže da Sud utvrdi da osporena zakonska odredba nije u saglasnosti sa Ustavom.

U odgovoru na inicijativu koji je dostavila Narodna skupština Republike Srpske navodi se da je inicijativa neosnovana, te da sadrži pogrešno tumačenje ustavnih odredaba na koje se davalac inicijative poziva. Donosilac osporenog zakona iznosi stav da se osporenim propisivanjem ne utvrđuje pravo na školovanje, te se stoga ovo pravo ne dovodi u pitanje, već se radi o jednom od uslova pod kojima svaki nezaposleni roditelj četvoro i više djece, državljanin Republike Srpske, može ostvariti pravo na propisanu novčanu naknadu. Zbog toga, kako se ističe, predmetna zakonska odredba nije u suprotnosti sa članom 38. Ustava, jer ne zadire u pravo na školovanje, pitanje obaveznog i besplatnog osnovnog školovanja i druga prava koja garantuje ova ustavna norma. Pored navedenog, u odgovoru se ukazuje na odredbu člana 49. stav 2. Ustava, prema kojoj se zakonom može propisati način ostvarivanja pojedinih prava i sloboda samo kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje, slijedom čega je, kako se navodi, Narodna skupština uredila osnovna pitanja od značaja za podršku roditeljima četvoro i više djece, na način koji smatra cjelishodnim za ostvarivanje prava u konkretnom slučaju.

Članom 6. stav 1. Zakona o podršci nezaposlenom roditelju četvoro i više djece u Republici

Srpskoj („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 132/22) propisani su uslovi koje mora da ispunjava roditelj četvoro i više djece da bi ostvario pravo na novčano primanje i pripadajuće doprinose. Tačkom 3) stava 1. ovog člana propisan je uslov da maloljetna djeca iz stava 1. tačka 2) ovog člana žive sa roditeljem u zajedničkom domaćinstvu i da se nalaze na redovnom osnovnom školovanju u Republici Srpskoj, ukoliko za to ispunjavaju uslove. Ova tačka osporena je u dijelu koji glasi „... u Republici Srpskoj...“

S obzirom na činjenicu da je odredba člana 7. stav 1. tačka 7) ovog zakona, po svom sadržaju, u direktnoj vezi sa osporenim dijelom tačke 3) stava 1. člana 6, Sud je, na osnovu člana 42. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 104/11 i 92/12) proširio ocjenjivanje ustavnosti i na član 7. stav 1. tačka 7) osporenog zakona. Članom 7. stav 1. tačka 7) Zakona o podršci nezaposlenom roditelju četvoro i više djece u Republici Srpskoj („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 132/22) propisano je da uz zahtjev za priznavanje prava na novčano primanje podnosilac zahtjeva prilaže dokumentaciju u originalu ili ovjerenoj foto-kopiji kojom se dokazuje ispunjenost uslova iz člana 6. ovog zakona, a to podrazumijeva, pored ostalog, potvrdu da maloljetno dijete redovno pohađa osnovnu školu u Republici Srpskoj u skladu sa Zakonom o osnovnom vaspitanju i obrazovanju.

U postupku ocjenjivanja ustavnosti osporenih odredaba predmetnog zakona, Sud je imao u vidu da je tač. 4, 12. i 18. Amandmana XXXII na Ustav Republike Srpske, kojim je zamijenjen član 68. Ustava, utvrđeno da Republika uređuje i obezbjeđuje, između ostalog, ustavnost i zakonitost, brigu o djeci i omladini, obrazovanje, socijalnu zaštitu, kao i druge odnose od interesa za Republiku, u skladu sa Ustavom. Pored toga, Sud je uzeo u obzir i odredbu člana 5. alineja 4. Ustava, prema kojoj se ustavno uređenje Republike temelji na vladavini prava. Takođe, članom 108. stav 1. Ustava utvrđeno je da zakoni, statuti, drugi propisi i opšti akti moraju biti u saglasnosti sa Ustavom.

Prema članu 38. st. 1. i 2. Ustava, na koji se poziva davalac inicijative, svako ima pravo na školovanje pod jednakim uslovima, a osnovno školovanje je obavezno i besplatno.

Saglasno navedenim ustavnim ovlašćenjima, Zakonom o podršci nezaposlenom roditelju četvoro i više djece u Republici Srpskoj uređen je poseban način podrške nezaposlenom roditelju četvoro i više djece u Republici Srpskoj, koja se ostvaruje priznavanjem prava na novčano primanje i pripadajuće doprinose, uslovi za priznavanje prava i visina novčanog primanja, postupak za ostvarivanje prava, vođenje evidencija, nadzor i druga pitanja od značaja za ostvarivanje prava po ovom zakonu. Tako je, između ostalog, odredbama ovog zakona koje su relevantne za odlučivanje u konkretnom slučaju propisano: da je cilj ovog zakona podrška Republike Srpske roditeljima sa četvoro i više djece, čime se doprinosi poboljšanju materijalnog statusa porodice (član 2. stav 1), da pravo na novčano primanje i pripadajuće doprinose, pod uslovima propisanim ovim zakonom, ima jedan od roditelja četvoro i više djece (član 4. stav 1), da izuzetno od člana 4. stav 1. ovog zakona, pravo na novčano primanje ima zaposleni samohrani roditelj četvoro i više djece (član 4. stav 2), da se samohranim roditeljem, u smislu ovog zakona, smatra roditelj koji je kao takav definisan zakonom kojim se uređuju porodičnopravni odnosi (član 4. stav 3). Članom 6. stav 1. propisano je: da roditelj iz člana 4. ovog zakona novčano primanje ostvaruje ako ispunjava sljedeće uslove: da je nezaposleno lice i da ne ostvaruje primanja po drugom osnovu koja su veća od najniže plate u Republici (tačka 1), da ima četvoro ili više djece, od kojih je najmlađe dijete u

dobi do 18 godina života ili djeteta nad kojim je produženo roditeljsko pravo u skladu sa zakonom (tačka 2), da maloljetna djeca iz stava 1. tačka 2) ovog člana žive sa roditeljem u zajedničkom domaćinstvu i da se nalaze na redovnom osnovnom školovanju u Republici Srpskoj ukoliko za to ispunjavaju uslove (tačka 3), da ima državljanstvo Bosne i Hercegovine i Republike Srpske (tačka 4), te da ima prijavljeno prebivalište u Republici Srpskoj ili teritoriji Brčko distrikta BiH, sa entitetskim državljanstvom Republike Srpske (tačka 5).

Pored navedenog, sa ciljem cjelovitog sagledavanja osporenih zakonskih normi, Sud je imao u vidu i Zakon o osnovnom vaspitanju i obrazovanju („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 81/22) kojim je propisano: da je osnovno vaspitanje i obrazovanje djelatnost od opšteg interesa, da osnovno vaspitanje i obrazovanje koje se stiče u školama i u školama za djecu sa smetnjama u razvoju traje devet godina, obavezno je i besplatno za svu djecu uzrasta od šest do petnaest godina (član 2. st. 1. i 2), da je upisno područje ono područje sa kojeg se djeca upisuju u određenu školu na osnovu mjesta prebivališta, odnosno prijavljenog boravišta (član 3. tačka 12), da svako dijete ima jednaka prava i jednake mogućnosti u osnovnom vaspitanju i obrazovanju, bez diskriminacije po bilo kojem osnovu, te da jednaka prava i jednake mogućnosti podrazumijevaju obezbjeđivanje jednakih uslova za svu djecu pri upisu i tokom osnovnog vaspitanja i obrazovanja (član 6).

Polazeći, prije svega, od citiranih ustavnih odredaba, Sud je ocijenio da je propisivanjem iz člana 6. stav 1. tačka 3) u dijelu koji glasi „...u Republici Srpskoj...“ Zakona o podršci nezaposlenom roditelju četvero i više djece u Republici Srpskoj narušeno načelo vladavine prava iz člana 5. alineja 4. Ustava, koje je jedno od temeljnih načela na kojima se zasniva ustavno uređenje Republike Srpske. Naime, da bi zakonska norma bila u saglasnosti sa načelom vladavine prava, neophodno je da ispunjava određene standarde koji se tiču njenog kvaliteta, odnosno mora da bude jasna, precizna, dostupna adresatima i za njih predvidiva, kako bi mogli bez dileme znati svoja prava i obaveze i postupiti u skladu sa istom. U konkretnom slučaju, definišući uslove koje mora da ispunjava roditelj iz člana 4. osporenog zakona, zakonodavac je, pored ostalog, u članu 6. stav 1. tačka 5) propisao da roditelj ima prijavljeno prebivalište u Republici Srpskoj ili na teritoriji Brčko distrikta BiH, sa entitetskim državljanstvom Republike Srpske. Pored toga, jedan od uslova iz člana 6. stav 1. tačka 3) ovog zakona je da djeca roditelja iz člana 4. žive sa tim roditeljem u zajedničkom domaćinstvu. Dakle, zakonodavac predviđa da djeca i njihov roditelj iz člana 4. Zakona imaju isto prebivalište, koje po Zakonu može biti u Republici Srpskoj ili na teritoriji Brčko distrikta BiH. Međutim, u istoj odredbi (član 6. stav 1. tačka 3) Zakona zakonodavac predviđa da je uslov da se djeca roditelja iz člana 4. Zakona nalaze na redovnom osnovnom školovanju u Republici Srpskoj, ako za to ispunjavaju uslove. Kada se dovedu u vezu odredbe iz člana 6. stav 1. tač. 3) i 5) Zakona, proizlazi da djeca roditelja iz člana 4. Zakona koji ima prijavljeno prebivalište na teritoriji Brčko distrikta i koja sa njim žive u zajedničkom domaćinstvu, dakle na teritoriji Brčko distrikta, moraju pohađati školu u Republici Srpskoj, da bi roditelj iz člana 4. Zakona ostvario pravo iz Zakona. Kada se uzme u obzir odredba člana 3. tačka 12. Zakona o osnovnom vaspitanju i obrazovanju, kojom je propisano da je upisno područje za osnovno obrazovanje u Republici Srpskoj sa kojeg se djeca upisuju u osnovnu školu područje na osnovu mjesta prebivališta, odnosno prijavljenog boravišta, proizlazi da odredbe iz člana 6. stav 1. tač. 3) i 5) kontradiktorne, propisujući adresatima ponašanja koja se međusobno isključuju, odnosno da iste nisu dovoljno

jasne i precizne na način da ih adresati mogu razumjeti, utvrditi njihov sadržaj i sa njima uskladiti svoja ponašanja.

Imajući u vidu navedeno, Sud je utvrdio da član 6. stav 1. tačka 3) u dijelu koji glasi „...u Republici Srpskoj...“ Zakona o podršci nezaposlenom roditelju četvoro i više djece u Republici Srpskoj nije u saglasnosti sa načelom vladavine prava iz člana 5. alineja 4. Ustava, jer u kontekstu odredbe člana 6. stav 1. tačka 5) ovog zakona dovodi do pravne neizvjesnosti u primjeni prava, što je suprotno principu pravne sigurnosti, koji je jedan od osnovnih segmenata ustavnog načela vladavine prava. Kako je ovakvim propisivanjem narušeno ustavno načelo vladavine prava, Sud je ocijenio da je time povrijeđen i član 108. stav 1. Ustava, prema kojem zakoni, statuti, drugi propisi i opšti akti moraju biti u saglasnosti sa Ustavom.

Iz istih, naprijed navedenih razloga, Sud je utvrdio da je i član 7. stav 1. tačka 7) osporenog zakona, koji je po svom sadržaju u direktnoj vezi sa osporenim dijelom odredbe člana 6. stav 1. tačka 3) Zakona, suprotan članu 5. alineja 4. Ustava, te time i odredbi člana 108. stav 1. Ustava.

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 osporenih zakonskih odredaba 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-91/23

27. novembar 2024. godine