

Ustavni sud Republike Srpske, na osnovu člana 115. Ustava Republike Srpske, člana 40. stav 5. i člana 61. stav 1. tačka g) Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 104/11 i 92/12), na sjednici održanoj 27. novembra 2024. godine, d o n i o j e

R J E Š E N J E

Ne prihvata se inicijativa za ocjenjivanje ustavnosti člana 127. Zakona o radu („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 1/16, 66/18, 91/21 - odluka Ustavnog suda, 119/21, 112/23 i 39/24).

Ne prihvata se inicijativa za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti Odluke o najnižoj plati u Republici Srpskoj za 2024. godinu („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 114/23).

O b r a z l o ž e n j e

Igor Sjerikov iz Banjaluke dao je Ustavnom sudu Republike Srpske inicijativu za pokretanje postupka za ocjenjivanje ustavnosti člana 127. Zakona o radu („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 1/16, 66/18, 91/21 - odluka Ustavnog suda Republike Srpske, 119/21, 112/23 i 29/24) i zakonitosti Odluke o najnižoj plati u Republici Srpskoj za 2024. godinu („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 114/23) (u inicijativi pogrešno navedeno: Odluke o minimalnoj plati u Republici Srpskoj), od 28. decembra 2023. godine. U inicijativi se ističe da je odredba člana 127. Zakona o radu u suprotnosti sa čl. 50. i 52. Ustava Republike Srpske, jer omogućuje, kako se navodi, nedozvoljeno uplitanje Vlade u rad privatnih preduzeća, te istoj obezbjeđuje da paušalno povećava plate u ovim preduzećima, dok je osporenom odlukom otežan njihov rad. Ukazujući da je ranije važeći Zakon o radu propisivao da se najniža plata, kao i način njenog ostvarivanja i usklađivanja, određuje kolektivnim ugovorom, davalac inicijative navodi da bi utvrđivanjem visine plate trebalo da se bave radnici i poslodavci, a da bi Vlada, u skladu sa obavezom da jamči minimum socijalne sigurnosti građana (član 61. Ustava), bila obavezna da iz „svojih sredstava doplati razliku radnicima koji primaju minimalnu platu“. Uzimajući u obzir izloženo, davalac inicijative smatra da član 127. Zakona o radu nije u skladu sa Ustavom, jer je na osnovu njega Vlada, kako se navodi, neustavno preuzela ovlašćenje sindikata i poslodavaca da se dogovaraju o visini plate. Davalac inicijative smatra da je osporena odluka nezakonita, jer je prilikom donošenja osporene odluke uzeta u obzir inflacija, ali ne i svi aspekti i posljedice njenog usvajanja, te se ukazuje na poguban uticaj ove odluke na privredu Republike Srpske, kao i različitu praksu u Republici Srbiji i Federaciji Bosne i Hercegovine kada je riječ o zakonskom uređenju predmetne materije.

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

U odgovoru koji je Sudu dostavila Vlada Republike Srpske se ističe da je ustavni osnov za donošenje osporene odluke sadržan u tač. 12. i 18. Amandmana XXXII na Ustav, kojim je zamijenjen član 68. Ustava, te da je ista donesena saglasno ovlašćenju Vlade iz člana 127. Zakona o radu. Navodi se da su odredbe člana 5. alineja 1, člana 39. stav 5, člana 49. st. 1. i 2, člana 70. stav 1. tačka 2), člana 90. stav 1. tačka 4, te člana 108. stav 1. Ustava, kao i odredbe člana 12. stav 1. tačka 1), člana 120. st. 1. i 2. i člana 127. Zakona o radu, od značaja za odlučivanje Suda u konkretnom predmetu. S obzirom na navedene zakonske odredbe, Vlada je, prema mišljenju donosioca osporene odluke, ovlašćena da donese istu i to uzimajući u obzir kretanje plata, rast proizvodnje i životnog standarda u Republici Srpskoj, kao i da je uloga instituta najniže plate da zaštiti socijalnu sigurnost radnika. Ističe se da je određivanje visine najniže plate

stvar cjelishodnosti i opravdanosti, o čemu, saglasno članu 115. Ustava, ovaj sud nije nadležan da odlučuje. S obzirom na navedeno predlaže se da Sud ne prihvati inicijativu za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti osporene odluke.

Osporenim članom 127. Zakona o radu („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 1/16, 66/18, 91/21 – odluka Ustavnog suda, 119/21, 112/23 i 29/24) je propisano: da najnižu platu u Republici utvrđuje Vlada Republike Srpske na prijedlog Ekonomsko-socijalnog savjeta u posljednjem kvartalu tekuće za narednu godinu (stav 1), da ukoliko Ekonomsko-socijalni savjet ne utvrdi prijedlog, odluku o najnižoj plati iz stava 1. ovog člana donosi Vlada Republike Srpske, imajući u vidu kretanje plata, rast proizvodnje i životnog standarda u Republici.

Odluku o najnižoj plati u Republici Srpskoj za 2024. godinu („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 114/23) donijela je, 28. decembra 2023. godine, Vlada Republike Srpske na osnovu člana 127. stav 2. Zakona o radu („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 1/16, 66/18 i 119/21) i člana 43. st. 1. i 3. Zakona o Vladi („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 118/08). Ovom odlukom je propisano: da se najniža plata u Republici Srpskoj za 2024. godinu utvrđuje u visini od 900 KM (riječima: devetsto konvertibilnih maraka) u neto iznosu (tačka I), te da ova odluka stupa na snagu narednog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srpske“, a da će se primjenjivati na obračun plata od 1. januara 2024. godine (tačka II).

Sud je imao u vidu da je tač. 12. i 18. Amandmana XXXII na Ustav Republike Srpske, kojim je zamijenjen član 68. Ustava, utvrđeno da Republika uređuje i obezbjeđuje, pored ostalog, radne odnose, zaštitu na radu, zapošljavanje, socijalno osiguranje i druge oblike socijalne zaštite, kao i druge odnose od interesa za Republiku, u skladu sa Ustavom. Pored toga Ustavom je utvrđeno: da se ustavno uređenje Republike temelji na socijalnoj pravdi (član 5. alineja 3), da svako po osnovu rada ima pravo na zaradu, u skladu sa zakonom i kolektivnim ugovorom (član 39. stav 5), da se slobode i prava ostvaruju, a dužnosti ispunjavaju neposredno na osnovu Ustava, osim kada je Ustavom predviđeno da se uslovi za ostvarivanje pojedinih od njih utvrđuju zakonom, a zakonom se može propisati način ostvarivanja pojedinih prava i sloboda samo kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje (član 49. st. 1. i 2), da se ekonomsko i socijalno uređenje zasniva na ravnopravnosti svih oblika svojine i slobodnom privređivanju, samostalnosti preduzeća i drugih oblika privređivanja u sticanju i raspodjeli dobiti i slobodnom kretanju robe, rada i kapitala u Republici kao jedinstvenom privrednom prostoru (član 50), da se slobodno preduzetništvo može zakonom ograničiti radi zaštite interesa Republike, čovjekove okoline, zdravlja i bezbjednosti ljudi, te da su zabranjeni monopoli (član 52), da Republika, između ostalog, jamči minimum socijalne sigurnosti građana (član 61. stav 1), da Narodna skupština donosi zakone, druge propise i opšte akte (član 70. stav 1. tačka 2), te da zakoni, statuti, drugi propisi i opšti akti moraju biti u saglasnosti sa Ustavom, a da propisi i drugi opšti akti moraju biti u saglasnosti sa zakonom (član 108).

Zakonom o radu („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 1/16, 66/18, 91/21 – odluka Ustavnog suda, 119/21, 112/23 i 39/24) uređeni su radni odnosi, prava, obaveze i odgovornosti iz radnog odnosa i drugi odnosi po osnovu rada u Republici Srpskoj, ako posebnim zakonima nije drugačije određeno. Ovim zakonom je, pored ostalog, propisano: da radnik ima pravo na platu, naknadu plate i druga primanja u skladu sa zakonom, opštim aktom i ugovorom o radu (član 12. stav 1. tačka 1), da radnik ostvaruje pravo na bruto platu u skladu sa zakonom i kolektivnim ugovorom

(član 120. stav 1), da se najniža plata isplaćuje za puno radno vrijeme i prosječno ostvarene rezultate radnika u skladu sa aktima poslodavca, te da se najniža plata isplaćuje samo kada je iznos plate radnika, obračunate u skladu sa ovim zakonom, opštim aktom ili ugovorom o radu, ispod iznosa najniže plate iz stava 1. člana 128. ovog zakona (član 128. st. 1. i 2).

Članom 43. Zakona o Vladi Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske” broj 118/08) je propisano da o pitanjima iz svoje nadležnosti Vlada donosi: uredbe, odluke, smjernice, instrukcije, rješenja, zaključke i druga akta, u skladu sa zakonom (stav 1), te da se odlukom propisuju mjere Vlade, osnivaju javne službe i druge organizacije, daje saglasnost ili potvrđuju opšti akti organa ili organizacija, ako je takva saglasnost ili potvrda predviđena zakonom, obustavljaju od izvršenja akti ministarstava, organa jedinica lokalne samouprave, preduzeća i drugih organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja, i uređuju druga pitanja od značaja za obavljanje poslova Vlade (stav 3).

Imajući u vidu navedeno, Sud je ocijenio da osporenim zakonskim propisivanjem nisu dovedene u pitanje garancije iz čl. 50. i 52. Ustava, na koje se ukazuje u inicijativi, te da se zakonodavac, u konkretnom slučaju, kretao u okviru svojih ustavnih ovlašćenja. Naime, zakonodavni organ je ovlašćen da uredi sve segmente iz oblasti radnih odnosa, pa tako i pitanje načina utvrđivanja najniže plate. Iako Ustav jamči pravo na zaradu po osnovu rada, isti ne jamči ni visinu zarade, ni elemente koji je čine, već je ustavotvorac prepustio zakonodavcu da u cijelosti uredi sadržinu prava na rad i zaradu, kao osnovno pravo iz rada i po osnovu rada. Imajući u vidu da se Ustavom Republike Srpske ne garantuje pravo na određenu vrstu, niti visinu zarade, Sud je ocijenio da je isključivo stvar cjelishodne procjene zakonodavca i politike u uređivanju oblasti radnih odnosa na koji način će urediti pitanje najniže plate radnika.

Institut najniže plate je, po ocjeni Suda, u funkciji zaštite socijalne sigurnosti radnika, zbog čega je propisujući kao u članu 127. Zakona o radu, zakonodavac postupio u skladu sa članom 61. Ustava, prema kome Republika, između ostalog, jamči minimum socijalne sigurnosti građana. Uređujući kao u osporenoj zakonskoj odredbi, zakonodavac se, prema mišljenju Suda, rukovodio zahtjevima socijalne pravde iz člana 5. alineja 3. Ustava, koji, pod određenim uslovima, podrazumijeva i preduzimanje mjera Republike u cilju obezbjeđenja socijalne sigurnosti i umanjenja socijalnih razlika.

Ustavne garancije ekonomskih sloboda, prema mišljenju Suda, nisu apsolutne, već su, u skladu sa društvenim potrebama, određene zakonima i uslovljene instrumentima ekonomske i socijalne politike. Sud je ocijenio da je pravo zakonodavnog organa da procijeni prirodu i značaj, te društvenu opravdanost uređivanja predmetnih odnosa, kao i da ta pitanja spadaju u domen zakonodavne politike, a da Ustavni sud, u smislu člana 115. Ustava, nije nadležan da se upušta u ocjenu opravdanosti i cjelishodnosti zakonodavnog rješenja.

Nisu od ustavnopravnog značaja navodi davaoca inicijative kojima se ukazuje na različitu praksu u okruženju, kada je riječ o uređivanju ove materije, a sama mogućnost drugačijeg regulisanja ne čini osporenu odredbu neustavnom.

S obzirom na naprijed navedeno, Sud je utvrdio da, prilikom donošenja osporene Odluke o najnižoj plati u Republici Srpskoj za 2024. godinu, Vlada nije izašla iz okvira ovlašćenja koja su joj data odredbom člana 127. Zakona o radu, a u vezi sa članom 43. st. 1. i 3. Zakona o Vladi Republike Srpske, te da je osporena odluka, kao akt sprovedbenog, podzakonskog karaktera, u

funkciji izvršavanja navedenog zakona. Određujući svojim aktom iznos zajamčene najniže plate, Vlada nije mijenjala hijerarhijski više zakonsko rješenje u ovoj oblasti, već ga je bliže razradila radi odgovarajuće primjene u praksi.

Imajući u vidu izloženo, Sud smatra da je propisujući na način kao osporenom odlukom Vlada uredila saglasno članu 108. Ustava.

Prema članu 115. Ustava, Sud nije ovlašćen da cijeni posljedice praktične primjene propisa, niti da li je Vlada na optimalan način iskoristila ovlašćenje iz člana 127. Zakona o radu.

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 („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 104/11 i 92/12), u ovom predmetu odlučio bez donošenja rješenja o pokretanju postupka.

U skladu sa rješenjem Suda broj: SU-540/22 od 21. decembra 2022. godine, sudija prof. dr Ivanka Marković je izuzeta od vijećanja i glasanja u ovom predmetu.

Na osnovu izloženog Sud je odlučio kao u izreci ovog rješenja.

Ovo rješenje 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 Darko Radić i akademik prof. dr Snežana Savić.

PREDSJEDNIK
USTAVNOG SUDA
Mr Džerard Selman

Broj: U-95/23

27. novembar 2024. godine