
ПРАКСА УСТАВНОГ СУДА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Припремио: Др Љубомир Ожеговић

Одлука број: У-44/20 од 26. мај 2021. године
Службени гласник Републике Српске, број 51/21

АКТИВНА ЛЕГИТИМАЦИЈА У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ У СЛУЧАЈУ СМРТИ ПОДНОСИОЦА ЗАХТЈЕВА

Имајући у виду да су питања активне легитимације и правног интереса за вођење управног поступка законска материја, одређивање подзаконским актом која лица у случају смрти подносиоца захтјева имају право наставити поступак стамбеног збрињавања није у надлежности Владе, чиме је дошло до повреде уставних начела подјеле власти и начела законитости.

Из образложења

Љубинка Смиљанић из Зворника дала је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости члана 7. став 4. Уредбе о стамбеном збрињавању породица погинулих бораца и ратних војних инвалида Одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске“ број 26/19). У иницијативи се наводи да оспорена норма ове уредбе није у сагласности са Законом о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца Одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске, али се не прецизира која одредба овог закона је повријеђена оспореним прописивањем. Давалац иницијативе, наиме, сматра да чланови уже породице ратног војног инвалида, имају правни интерес да након његове смрти наставе са поступком који је он покренуо подношењем захтјева Министарству рада и борачко-инвалидске заштите за рјешавање стамбеног питања додјелом неповрат-

них новчаних средстава. Оспореном одредбом ове уредбе је, како се даље наводи, то онемогућено, иако је претходна уредба Владе која је уређивала ова питања и која је престала да важи предвиђала могућност да чланови уже породице ратног војног инвалида у наведеној ситуацији наставе с покретањем поступка. Због тога је, по мишљењу даваоца иницијативе, оспореним прописивањем нарушено начело равноправности и једнакости грађана пред законом из члана 10. Устава Републике Српске.

Накнадно, Томица Зиројевић из Бањалуке, дао је овом суду иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости члана 7. исте уредбе. Међутим, из садржаја иницијативе и навода о повреди Устава и закона произлази да су, у суштини, оспорени само ставови 2. и 3. овог члана. Давалац иницијативе сматра да су наведене норме предметне уредбе у супротности са чл. 13. и 75. Закона о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца Одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске, те тиме и са чланом 108. Устава. Наиме, у иницијативи се износи став да, према овим законским одредбама, дјеца, као чланови уже породице погинулог борца, нису ограничена годинама живота приликом утврђивања услова за стамбено збрињавање. Због тога су, по мишљењу даваоца иницијативе, дјеца погинулих бораца која су била пунољетна у тренутку погибије оца, оспореним прописивањем онемогућена у остваривању права на стамбено збрињавање прије свих других категорија које немају статус породице погинулог борца, међу које спадају и ратни војни инвалиди. Поред тога, наведене норме ове уредбе су, како се истиче, супротне и начелу равноправности грађана и једнакости пред законом из члана 10. Устава.

У одговору на иницијативу, који је у погледу члана 7. став 4. Уредбе доставила Влада Републике Српске, наводи се да је иницијатива неоснована, те се предлаже да Суд исту не прихвати. Истиче се да према оспореној одредби ове уредбе, након смрти подносиоца захтјева поступак могу наставити лица која се са њим заједно стамбено збрињавају, а која имају статус члана породице погинулог борца, статус војног инвалида и статус борца и по основу свог статуса утичу на укупан број бодова подносиоца захтјева. Овакво прописивање је, како се даље наводи, засновано на одредбама чл. 37, 55. и 75. Закона о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца Одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске, тако да само лица са статусом борца, ратног војног инвалида и члана породице погинулог борца могу наставити поступак након смрти подносиоца захтјева. Такође се указује на одредбу члана 62. став 1. овог закона, према којој чланови породице умрлог ратног војног инвалида имају право на породичну инвалиднину и здравствену заштиту, али не и предност

у стамбеном збрињавању, јер је то лично право ратног војног инвалида које је утврђено Законом и разрађено оспореном уредбом. Дакле, начин на који је ово питање уређено оспореном нормом, по мишљењу доносиоца Уредбе, није у супротности са општим начелима на којима се заснива Закон о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца Одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске, тако да оваквим прописивањем није нарушено уставно начело законитости. Поред тога, у одговору се износи став да оспорена уредба на једнак начин третира сва лица са статусом члана породице умрлог ратног војног инвалида, тако да није у супротности са чланом 10. Устава, на који се позива давалац иницијативе. Та лица се, како се истиче, не могу доводити у једнак положај са лицима истог статуса која су право на наставак поступка стамбеног збрињавања након смрти подносиоца захтјева остваривала у складу са прописом који више није на снази, а који је прописивао другачије услове. Слиједом наведеног, Влада предлаже да Суд не прихвати дату иницијативу.

С обзиром на то да је у конкретним уставноправним стварима више субјеката посебним иницијативама тражило оцјењивање уставности и законитости појединих одредаба члана 7. Уредбе о стамбеном збрињавању породица погинулих бораца и ратних војних инвалида Одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” број 26/19), Суд је, на основу члана 9. ст. 1. и 3. Пословника о раду Уставног суда Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” број 114/12, 29/13 и 90/14), Рјешењем број У-44/20 од 30. септембра 2020. године, спојио ове иницијативе ради вођења јединственог поступка, припајајући иницијативу број У-48/20 иницијативи која је евидентирана под бројем У-44/20.

Уредбу о стамбеном збрињавању породица погинулих бораца и ратних војних инвалида Одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” број 26/19 и 77/20) донијела је Влада Републике Српске на основу чл. 55. и 75. 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 43. став 2. Закона о Влади Републике Српске („Службени гласник Републике Српске” број 118/08). Оспореним одредбама ове уредбе прописано је: да дијете погинулог борца које је на дан смрти родитеља по основу кога има утврђен статус било малољетно може остварити право на стамбено збрињавање самостално ако то право није користио нико од чланова уже породице погинулог борца (члан 7. став 2), да изузетно од одредбе става 2. овог члана, право на стамбено збрињавање може оства-

рити и дијете погинулог борца које је на дан смрти другог родитеља било на редовном школовању, ако то право није користио нико од чланова уже породице погинулог борца (члан 7. став 3), те да у случају смрти подносиоца захтјева, поступак могу наставити лица која су са подносиоцем захтјева бодована по овој уредби (члан 7. став 4).

У поступку оцјењивања уставности и законитости оспорене норме члана 7. став 4. Уредбе о стамбеном збрињавању породица погинулих бораца и ратних војних инвалида Одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске Суд је имао у виду да је Уставом Републике Српске утврђено: да Република, поред осталог, уређује и обезбјеђује уставност и законитост, организацију, надлежности и рад државних органа, борачку и инвалидску заштиту, као и друге односе од интереса за Републику, у складу са Уставом (тачке 4, 10, 12. и 18. Амандмана XXXII, којим је замијењен члан 68. Устава), да се уставно уређење Републике темељи на социјалној правди (члан 5. алинеја 3); да омладина, жене и инвалиди имају посебну заштиту (члан 40. став 3); да републички органи, у оквиру Уставом утврђених права и дужности Републике, утврђују политику, доносе и извршавају законе, друге прописе и опште акте, врше заштиту уставности и законитости (члан 67. став 1), да Влада доноси уредбе, одлуке и друга акта за извршавање закона (члан 90. тачка 4).

Сагласно наведеним уставним овлашћењима, 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), уређени су услови, начин и поступак за утврђивање статуса и права бораца, војних инвалида и чланова породица лица страдалих у вршењу војне службе или вршењу активности у вези са том службом, као и начин обезбјеђивања новчаних средстава и друга питања од значаја за остваривање права прописаних овим законом. Одредбама овог закона које су релевантне у конкретном случају прописано је: да у права војних инвалида спада, поред осталог, предност у стамбеном збрињавању (члан 39. тачка з), да ратни војни инвалиди имају предност у стамбеном збрињавању у односу на борце, у складу са уредбом Владе (члан 55), да чланови породице погинулог борца имају право на предност у стамбеном збрињавању у односу на друга лица која немају тај статус, у складу са уредбом Владе (члан 75), да члан породице умрлог војног инвалида од прве до четврте категорије има право на породичну инвалиднину и здравствену заштиту (члан 62. став 1. тач. а) и б)), да се у поступку за остваривања права по овом закону примјењују одредбе закона којим се регулише управни поступак, ако овим законом није другачије одређено (члан 107).

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), те да у вршењу власти из члана 1. овог закона Влада спроводи политику, извршава законе и друге прописе Народне скупштине (члан 2. став 1). Овим законом је такође одређено да Влада доноси уредбе, одлуке, смјернице, инструкције, рјешења, закључке и друге опште и појединачне акте за извршавање закона (члан 15. тачка г), као и 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).

На основу наведених уставних и законских одредаба, Влада Републике Српске је, по оцјени Суда, била овлашћена да донесе оспорену уредбу, којом је, са циљем извршавања релевантних одредаба Закона о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца Одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске, ближе уредила начин, услове, критеријуме и поступак за стамбено збрињавање лица са статусом члана породице погинулог борца и ратног војног инвалида Одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске.

Оцјењујући оспорену одредбу члана 7. став 4. ове уредбе Суд је утврдио да је оваквим прописивањем Влада прекорачила своја уставна и законска овлашћења, јер је уредила материју која је у искључивој ингеренцији законодавца. Наиме, овом одредбом прописано је која лица могу наставити поступак након смрти подносиоца захтјева за стамбено збрињавање. Суд сматра да су питања активне легитимације и правног интереса за вођење управног поступка, која су предмет оспореног нормирања, без дилеме законска материја, те да, стога, одређивање лица која у случају смрти подносиоца захтјева имају право да наставе поступак стамбеног збрињавања, није у надлежности Владе. Наиме, Влада Републике Српске, као извршни орган јавне власти, темељем Устава није надлежна да подзаконским актом одређује који субјекти могу, након смрти подносиоца захтјева за стамбено збрињавање, наставити започети управни поступак. По оцјени Суда, у конкретном случају оспорена норма Уредбе је процесноправног карактера, тако да је, према овлашћењима из одредбе тачке 10. Амандмана XXXII, којим је замијењен члан 68. Устава, искључиво законодавац надлежан да уређује све основне сегменте управног поступка, па тако и питања која је неосновано нормирала Влада подзаконским актом. У вези с тим, Суд сматра да је потребно указати на чињеницу да је одредбом члана 42. став 2. Закона о општем управном поступку („Службени гласник Републике Ср-

пске“ бр. 13/02, 87/07, 50/10 и 66/18) уређена процесна ситуација када у току управног поступка наступи смрт странке, а лице по чијем је захтјеву покренут управни поступак (па тако, у конкретном случају, и поступак за стамбено збрињавање), према члану 38. овог закона, има статус странке.

Дакле, како из наведеног произлази, оспорено прописивање није у функцији извршавања релевантних законских одредаба, већ је доносилац оспорене уредбе аутономно уредио питање које представља законску материју, односно материју управног поступка, чиме је изашао из оквира својих овлашћења. Овакво нормирање је, по оцјени Суда, супротно начелу подјеле власти из члана 69. Устава, те истовремено и начелу уставности из члана 108. Устава, као и одредби члана 43. став 2. Закона о Влади Републике Српске.

С обзиром на овакву оцјену уставности и законитости одредбе члана 7. став 4. оспорене уредбе, Суд сматра да је беспредметно ову норму разматрати са аспекта гаранција из члана 10. Устава, на који се указује у иницијативи.

*Одлука број: У-50/20 од 26. маја 2021. године
Службени гласник Републике Српске број 51/21*

ЗАБРАНА РЕТРОАКТИВНОГ ВАЖЕЊА ПРОПИСА

С обзиром на то да се Народна скупштина није изјаснила о постојању општег интереса, нити се ова околности може утврдити из образложења закона, оспорена одредба која има повратно дејство није у сагласности са уставном нормом којом је то изричито забрањено, као и са начелом уставности аката.

Из образложења

Дориано Араповић из Шамца, заступан по пуномоћнику Марку Писаревићу, адвокату из Шамца, дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности члана 3. став 2, те чланова 12. и 13. Закона о посебном регистру лица правоснажно осуђених за кривична дјела сексуалне злоупотребе и искориштавања дјетце (“Службени гласник Републике Српске” број 31/18) (у даљем тексту: Закон). Давалац иницијативе оспорава одредбу члана 3. став 2. Закона са становишта њене сагласности са чланом 108. став 1. и чланом 110. Уста-

ва, уз указивање на одредбе члана 2. Кривичног законика Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” број 64/17) и члана 20. став 1. Устава. У иницијативи се детаљно износе разлози због којих је оспореном одредбом члана 3. став 2. наведеног закона прописана ретроактивна примјена Закона у цјелини, а не само појединих његових одредаба, те због чега обавезе из оспорених чл. 12. и 13. Закона, које су утврђене починцима кривичних дјела сексуалне злоупотребе и искориштавања дјецe, не могу бити примијењене на лица која су наведена кривична дјела извршила прије ступања на снагу овог закона. Као разлог оспоравања одредаба чланова 12. и 13. Закона наводи се њихова несагласност са чланом 21. Устава, уз образложење да прописују ограничење слободе кретања на основу апстрактне и претпостављене опасности од понављања кривичног дјела од стране лица уписаних у Регистар лица правоснажно осуђених за кривична дјела сексуалне злоупотребе и искориштавања дјецe (у даљем тексту: Регистар) која, по његовом мишљењу, не може бити основ за ограничавање слободе кретања као једног од основних људских права. Уз то, давалац иницијативе указује и на дискриминацију по основу личног својства јер, како наводи, само кривична дјела наведена у члану 3. став 1. овог закона подлијежу упису у Регистар иако то нису једина кривична дјела која се могу извршити на штету дјецe и малољетника. С обзиром на изложено предлаже Суду да утврди да оспорене законске одредбе нису у сагласности са Уставом.

Народна скупштина Републике Српске је дала одговор на наводе из иницијативе, истичући да давалац иницијативе на искривљен и произвољан начин тумачи одредбе Устава, као и Закона који оспорава. У одговору се, прије свега, указује на члан 37. Конвенције Савјета Европе о заштити дјецe од сексуалног искориштавања и сексуалне злоупотребе, која је усвојена 2007. године, те ратификована од стране Босне и Херцеговине 27. септембра 2012. године, према којем ће, у сврху спречавања и кривичног гоњења за кривична дјела успостављена у складу са овом конвенцијом, чланица предузети потребне законске и друге мјере да прикупља и похрањује, у складу са релевантним одредбама о заштити личних података и другим одговарајућим правилима и гаранцијама које прописује домаћи закон, податке који се односе на идентитет и генетски профил (ДНК) лица осуђених за кривична дјела успостављења у складу са овом конвенцијом. Поред тога, у одговору се указује на праксу Европског суда за људска права, те став који је заузет у предметима Боуцхацоурт против Француске, М.В против Француске и Гардел против Француске, из којег, како се наводи, произлази да упис у судски регистар не представља казну у смислу одредбе члана

7. Европске конвенције, већ само превентивну мјеру на коју се члан 7. не примјењује, те да нема ни кршења права на приватност јер дужина уписа података (максимално 30 година) није несразмјерна циљу који се тиме жели постићи, односно превенцији почињења сексуалних кривичних дјела, а да увид у те податке од суда, полиције и државних органа подлијеже довољним рестрикцијама по којима се ти подаци сматрају тајним. Оспоравајући наводе из иницијативе који се односе на повреду члана 21. Устава, у одговору се указује на став 2. овог члана којим је прописано да се законом могу увести ограничења кретања само ако је то неопходно ради вођења кривичног поступка или ради заштите безбједности и здравља људи, те наглашава да је циљ доношења овог закона да се заштити безбједност најосјетљивије категорије лица – дјеце, а тај циљ је увијек претежнији од заштите права осуђеног на слободно кретање, настањивање и боравак, као и слободно напуштање територије. У одговору су оспорени и остали наводи даваоца иницијативе, те је наглашено да могуће другачије уређење предметне материје није уставноправно релевантно, као и да незадовољство одређеним законским рјешењем може бит предмет само законодавне процедуре, а не предмет оцјене уставности.

Оспореним одредбама Закона о посебном регистру лица правоснажно осуђених за кривична дјела сексуалне злоупотребе и искориштавања дјеце (“Службени гласник Републике Српске” број 31/18) прописано је: да се у Регистар уписују и лица која су правоснажно осуђена за кривична дјела против полног интегритета извршена на штету дјеце и малољетних лица, према законима који су престали да важе (члан 3. став 2), да је лице које је правоснажно осуђено за кривично дјело из члана 3. овог закона обавезно да обавијести надлежну организациону јединицу Министарства унутрашњих послова по мјесту становања о сваком путовању ван мјеста становања, одредишту и дужини трајања путовања најкасније 24 часа прије путовања, те да у року од три дана пријави сваку промјену личних података, о чему се обавјештава организациона јединица Министарства унутрашњих послова надлежна за вођење Регистра (члан 12) и да се, с циљем заштите безбједности дјеце од сексуалне злоупотребе, злостављања и искориштавања, починиоцима кривичних дјела из члана 3. овог закона, утврђује обавеза да се уздржавају од посјеђивања мјеста на којима се окупљају дјеца и објеката у којима се окупљају дјеца, као што су школске зграде, школска дворишта, вртићи, игралишта, играонице, дјечје манифестације и слично (члан 13).

Оцјењујући основаност навода из иницијативе, Суд је имао у виду да је одредбама Устава на које указује давалац иницијативе, али и одредбама

које су, по оцјени Суда, од значаја за оцјену уставности оспорених одредаба Закона утврђено: 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 се грађани могу слободно кретати, настањивати и боравити на територији Републике, слободно напуштати територију и на њу се слободно враћати, те да се законом могу увести ограничења само ако је то неопходно ради вођења кривичног поступка или ради заштите безбједности и здравља људи (члан 21. ст. 1. и 2), 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, те да се законом може прописати начин остваривања појединих права и слобода само када је то неопходно за њихово остваривање (члан 49. ст. 1. и 2), да Република уређује и обезбјеђује, између осталог, остваривање и заштиту људских права и слобода, организацију, надлежност и рад државних органа, бригу о дјечи и омладини те друге односе од интереса за Републику, у складу са Уставом (тач. 5, 10. и 18. Амандмана XXXII на Устав Републике, којим је замијењен члан 68. Устава), да закони, статuti, други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом (члан 108. став 1), те да закони, други прописи и општи акти не могу имати повратно дејство и да се само законом може одредити да поједине његове одредбе, ако то захтијева општи интерес утврђен у поступку доношења закона, имају повратно дејство (члан 110. ст. 1. и 2).

Поред наведених одредаба Устава, Суд је имао у виду да је Законом о посебном регистру лица правоснажно осуђених за кривична дјела сексуалне злоупотребе и искориштавања дјече (“Службени гласник Републике Српске” број 31/18) прописано да се овим законом оснива посебни Регистар лица правоснажно осуђених за кривична дјела злоупотребе и искориштавања дјече (у даљем тексту: Регистар), одређују лични подаци који се уписују и начин њиховог чувања и давања на кориштење, степен њихове повјерљивости, као и посебне мјере које се спроводе према лицима правоснажно осуђеним за кривична дјела сексуалне злоупотребе и искориштавања дјече (члан 1), да је сврха доношења Закона обезбјеђивање заштите дјече од сексуалне злоупотребе, злостављања и искориштавања, те спречавање лица правоснажно осуђених за та кривична дјела да поново изврше исто или слично кривично дјело (члан 2), да се у Регистар уписују лица правоснажно осуђена за кривична дјела прописана Кривичним за-

коником Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” број 64/17) и таксативно наведена у тач. 1. до 10. (члан 3. став 1), да Регистар води надлежна организациона јединица Министарства унутрашњих послова и да се Регистар води по прописима којима се уређује вођење казнене евиденције у Републици Српској (члан 5. ст. 1. и 2), те да се упис података у Регистар врши на основу података из правоснажно изречених пресуда за кривична дјела из члана 3. овог закона (члан 5. ст. 1. и 2), да обавезе из чл. 11, 12. и 13. овог закона престају након протеча 20 година од дана издржане казне, уколико лице у том периоду не изврши неко од кривичних дјела из члана 3. овог закона (члан 14. став 3).

Прије свега, Суд је оцијенио да оспорени члан 3. став 2. наведеног закона није у сагласности са Уставом. Приликом овакве оцјене Суд је имао у виду да је чланом 110. ст. 1. и 2. Устава утврђено да закони, други прописи и општи акти не могу имати повратно дејство, те да се само законом може одредити да поједине његове одредбе, ако то захтијева општи интерес утврђен у поступку доношења закона, имају повратно дејство. Такође, Суд је имао у виду да Устав не дефинише општи интерес, нити ближе одређује овај појам, већ препушта законодавцу да у сваком конкретном случају, у поступку доношења закона, одреди општи интерес и утврди разлоге због којих се појединим одредбама даје повратно дејство, као и да појам ретроактивности подразумијева примјену нове норме на већ настале односе, дакле односе који су створени и окончани прије ступања на снагу закона. Нема сумње да ретроактивност закона постоји у случају када се нови закон примјењује и на вријеме прије његовог ступања на снагу.

Имајући у виду наведено, као и да се оспореном законском одредбом одређује примјена овог закона и на случајеве који су окончани прије његовог ступања на снагу, односно да се прописује упис у Регистар и лица која су правоснажно осуђена за кривична дјела сексуалне злоупотребе и искориштавања дјете и прије оснивања Регистра, Народна скупштина је, по оцјени Суда, приликом доношења оспорене одредбе члана 3. став 2. наведеног закона била обавезна да се изјасни о постојању општег интереса утврђеном у поступку доношења закона који захтијева да његове одредбе имају повратно дејство. С обзиром на то да се у конкретном случају Народна скупштина није изјаснила о постојању општег интереса, нити се ова околност може утврдити из образложења оспореног закона, Суд је утврдио да одредба члана 3. став 2. Закона није у сагласности са чланом 110. став 2. Устава, а самим тим и са чланом 108. став 1. Устава.

Одлука број: У-27/20 од 14. јула 2021. године
Службени гласник Републике Српске број 69/21

УСТАВНО НАЧЕЛО ПОДЈЕЛЕ ВЛАСТИ

С обзиром на то да се оспореном нормом уредбе са законском снагом Влади даје овлашћење које суштински излази изван оквира уставом прописаних надлежности егzekутиве дошло је до повреде уставног начела подјеле власти.

Из образложења

Милан Благојевић из Бањалуке дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за оцјењивање уставности Уредбе са законском снагом о Фонду солидарности за обнову Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 37/20). У иницијативи се наводи да је оспорена уредба у супротности с Амандманом С1Х на Устав Републике Српске, јер за њено доношење није био испуњен један од услова који прописује тај амандман, и то да су институције Босне и Херцеговине прогласиле ванредно стање. По мишљењу даваоца иницијативе, чињеница да је Народна скупштина Републике Српске донијела Одлуку о проглашењу ванредног стања за територију Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 31/20), као и чињеница да је Савјет министара Босне и Херцеговине одлуком од 17. марта 2020. године („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 18/20) прогласио стање природне или друге несреће на територији Босне и Херцеговине, не представља уставно овлашћење председници за доношење оспорене уредбе са законском снагом. Због наведеног, по мишљењу даваоца иницијативе, оспорена уредба са законском снагом у супротности је са чл. 5. ал. 4. Устава Републике Српске и чл. 81. Устава Републике Српске који је измијењен Амандманом С1Х. У иницијативи се предлаже да, уколико Суд не прихвати иницијативу за оцјену уставности оспорене уредбе са законском снагом из наведених разлога, утврди да њен члан 9. став 2. није у сагласности са Уставом Републике Српске. У вези са разлозима оспоравања наведене одредбе указује се на садржај одредби чл. 49. и 111. Устава Републике Српске, те истиче да се само законом или уредбом са законском снагом може прописати ко је корисник одређеног права, под којим условима и у каквом поступку ће оно бити остваривано. Стога је, по мишљењу даваоца иницијативе, чл. 9. ст. 2. оспорене уредбе, који прописује да ће Влада Републике Српске својим подзаконским актима прописати ко има право на коришћење средстава за санацију штете,

под којим условима и у ком поступку, у супротности са чл. 5. ал. 4. и чл. 108. Устава Републике Српске, јер се наведена питања искључиво морају уредити законом, а не подзаконским актом. Такође се наводи да је из садржаја предметне уредбе више него јасно да се њоме желе уредити одређени друштвени односи на начин који треба да важи и кад прође тренутно стање пандемије вируса корона, јер члан 2. оспорене уредбе прописује обнову Републике Српске не само од посљедица актуелног вируса корона, већ и од свих будућих посљедица изазваних елементарним непогодама, природним, техничко-технолошким и еколошким катастрофама, епидемијама и другим ванредним приликама које узрокују штету у Републици. Предлаже се да Суд иницијативу прихвати.

У одговору на иницијативу, који је Суду доставила предсједница Републике Српске, оспоравају се наводи иницијативе, те наводи да се члан 81. ст. 1. Устава не може тумачити одвојено од члана 68. став. 3. Устава, којим је одређено да Република Српска уређује и обезбјеђује, између осталог, и мјере из своје надлежности за случај ратног и ванредног стања које прогласе институције Босне и Херцеговине, као и мјере за случај ванредног стања које прогласе институције Републике Српске. С тим у вези се истиче да је Народна скупштина Републике Српске, на сједници од 28. марта 2020. године, на основу чл. 70. Устава Републике Српске донијела Одлуку о проглашењу ванредног стања за територију Републике Српске, те да наводи иницијативе да наведена одлука не може представљати уставно овлашћење предсједнику за доношење оспорене уредбе представљају погрешно и парцијално тумачење Устава. Истиче се да одредбе из члана 81. став 1. Устава, које реферишу на проглашење ратног или ванредног стања од стране институција Босне и Херцеговине, представљају резултат амандманског дјеловања високог представника за Босну и Херцеговину на Устав Републике Српске и да се, с обзиром на то да је ријеч о дјеловању на енглеском језику, може закључити да је ријеч о лингвистичкој непрецизности, те да се кованица “БХ Институтионс” у овом контексту користи као генерички термин за институције у Босни и Херцеговини, које су Уставом и законом овлашћене да донесу одлуку о проглашењу, у конкретном случају, ванредног стања. Позивање на одредбе чл. 81. ст. 1. Устава при доношењу уредби са законском снагом резултат је искључиво чињенице да се ова врста правног акта помиње само у наведеном члану, али то свакако не одузима право Републике Српске и њених институција из члана 68. став 3. Устава да одговарајућим мјерама уређује питања из своје надлежности и у условима ванредног стања које прогласе институције Републике Српске. Поред тога, у одговору се истиче да су све уредбе са за-

конском снагом, па и предметна, донијете на приједлог Владе Републике Српске, а након прибављеног мишљења председника Народне скупштине Републике Српске, који је у вријеме доношења оспорених аката обављао и функцију председника Одбора Народне скупштине Републике Српске за уставна питања. У одговору је, такође, наведено да су приликом израде и утврђивања приједлога уредби са законском снагом у оквиру Владе Републике Српске учествовала сва надлежна тијела и службе, у складу са својом улогом и овлашћењима, укључујући и Републички секретаријат за законодавство Републике Српске - у контексту усклађености предметних аката са правним системом и правним поретком Републике Српске, те Министарство за европске интеграције и међународну сарадњу Републике Српске - у контексту давања мишљења о усклађености предметних аката са релевантном легислативом Европске уније и правним инструментима Савјета Европе. Уз то, како се наводи у одговору, председник Републике Српске је, након запримања приједлога уредби са законском снагом, организовао консултативне састанке на којима су учествовали председник Народне скупштине, председник Владе, ресорно надлежни министри и руководиоци релевантних органа управе и управних организација, као и представници релевантних тијела у оквиру Народне скупштине Републике Српске, на којима је додатно, прије доношења сваке, па и предметне уредбе са законском снагом, разматрана потреба хитности њеног доношења, као и рјешења која су њом предвиђена. Надаље, све уредбе са законском снагом, па и предметна, су, према наводима из одговора, достављене Народној скупштини на потврђивање, а Народна скупштина их је потврдила на сједници одржаној 21. маја 2020. године.

У погледу оспоравања уставности одредбе чл. 9. ст. 2. Уредбе са законском снагом о Фонду солидарности за обнову Републике Српске, у одговору се наводи да је њена рјешења неопходно посматрати у контексту ситуације која је без преседана и која ниједном законодавцу на овим просторима није била раније позната, као што су још мање познати евентуално трајање и све последице епидемиолошке ситуације изазване вирусом корона, односно све будуће мјере које ће бити неопходно донијети како би се превазишли негативни ефекти постојеће ситуације и остварили циљеви предметне уредбе, који подразумеивају обнову Републике Српске усљед штете изазване елементарним непогодама, природним, техничко-технолошким и еколошким катастрофама, епидемијама и другим ванредним приликама које проузрокују штету у Републици. Такође се наводи да се оспореном уредбом, између осталог, уређује појам обнове Републике Српске, санација штете, појам штете, те дефинише појам Јединственог регистра

штета у Републици Српској и управљање тим фондом, као и да су оспореном уредбом са законском снагом прописани сви битни елементи, који су у екстремно непредвидивим околностима проузрокованим епидемиолошком ситуацијом у Републици Српској могли бити прописани, а само оно што је из наведених разлога било немогуће предвидјети и на потпуно прецизан начин дефинисати, дато је овлашћење Влади да пропише својим актима, на приједлог Управног одбора Фонда солидарности. Предлаже се да Суд иницијативу не прихвати.

Оспорену Уредбу са законском снагом о Фонду солидарности за обнову Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 37/20) донијела је предсједница Републике Српске, на основу Амандмана СХ и Амандмана ХХХV тачка 2. на члан 81. ст. 1. и 2. Устава Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 21/92, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05 и 48/11) на приједлог Владе Републике Српске, а након мишљења предсједника Народне скупштине Републике Српске.

Оспореним чланом 9. став 2. је прописано да услове, начин, кориснике, поступак, облик и обим коришћења средстава за санацију штете из члана 3. став 2. ове уредбе прописује Влада својим актима, на приједлог Управног одбора Фонда солидарности.

Суд констатује да је Народна скупштина Републике Српске, на основу члана 70. став 1. тачка 2. и члана 81. став 2. Устава Републике Српске и члана 182. и 186. став 1. Пословника Народне скупштине Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 31/11 и 34/17), донијела одлуку којом је потврдила предметну уредбу са законском снагом („Службени гласник Републике Српске“ број 53/20).

У поступку разматрања предметне иницијативе, а везано за разлоге оспоравања предметне уредбе са законском снагом у погледу испуњености Уставом предвиђених услова за њено доношење, Суд је утврдио да рјешењем овог суда број: 29/20 од 23. јуна 2021. године („Службени гласник Републике Српске“ број 61/21) није прихваћена иницијатива за оцјењивање уставности, поред осталих уредби са законском снагом, и Уредбе са законском снагом о Фонду солидарности за обнову Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 37/20), јер је Суд оцијенио да су за доношење оспорених уредби са законском снагом, па и предметне, били испуњени сви услови из члана 81. Устава, који је означен као њихов правни основ.

Приликом разматрања предметне иницијативе у дијелу у којем се оспорава члан 9. став 2. предметне уредбе са законском снагом, Суд је имао у

виду да је Уставом Републике Српске утврђено да се уставно уређење Републике темељи, између осталог, на владавини права те парламентарној демократији и подјели власти (члан 5. ал. 4. и 7), да Република јамчи минимум социјалне сигурности грађана и обезбјеђује функционисање јавних служби, у складу са законом (члан 61), да Република уређује и обезбјеђује, између осталог, својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине, као и друге односе од интереса за Републику, у складу са Уставом (тач. 6. и 18. Амандмана XXXII којим је замијењен члан 68. Устава), да се државна власт у Републици организује на начелу подјеле власти, да уставотворну и законодавну власт остварује Народна скупштина, да Републику представља и њено државно јединство изражава предсједник Републике, да извршну власт врши Влада (члан 69. ст. 1. и 2, те Амандман XXXII, којим је замијењен став 3. овог члана), да Влада обезбјеђује спровођење и извршава законе, друге прописе и опште акте, доноси уредбе, одлуке и друга акта за извршавање закона (члан 90. ст. 3. и 4), да закони, статuti, 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).

Такође, Суд је имао у виду да је Уредбом са законском снагом о Фонду солидарности за обнову Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 37/20) уређен статус, дјелатност, организација Фонда солидарности за обнову Републике Српске, извори средстава, управљање и располагање намјенским средствима, успостављање Јединственог регистра штета и начин санација штета (члан 1); да је циљ ове уредбе обнова Републике Српске усљед штете изазване елементарним непогодама, природним, техничко-технолошким и еколошким катастрофама, епидемијама и другим ванредним приликама које узрокују штету у Републици (члан 2); да обнова Републике подразумијева санацију штете изазване елементарним непогодама, природним, техничко-технолошким и еколошким катастрофама, епидемијама и другим ванредним приликама које узрокују штету у Републици, а да се штетом у смислу ове уредбе сматрају директна материјална штета на стамбеним објектима, привредним објектима, опреми, механизацији, усјевима и засадама, сточном фонду, саобраћајној инфраструктури, објектима водоснабдијевања и канализације, објектима водо-заштите и хидромелиорационим објектима, као и објектима јавних институција, као и директна материјална и друга штета настала као посљедица ограничења усљед проглашења ванредне ситуације и ванредног стања (члан 3); да је Фонд солидарности правни сљедбеник Фонда солидарности за обнову Републике Српске, који је основала Република 2014. године, а да права и одговорности оснивача из става 1. овог члана врши Влада Републике Српске.

публике Српске (члан 4. ст. 1. и 2); да је надлежност Фонда солидарности управљање и располагање намјенским средствима за обнову Републике, као и успостављање и вођење Јединственог регистра штета (члан 6. ст. 1). Чланом 7. ове уредбе прописано је обезбјеђивање средстава за санацију штете из чл. 3. ст. 2. ове уредбе, а чланом 9. да се средства из члана 7. ове уредбе користе за обнову Републике, односно санацију штете из члана 3. став 2. ове уредбе, финансијске и друге помоћи правним лицима, предузетницима и физичким лицима ради превазилажења потешкоћа изазваних случајевима из члана 3. ст. 1. ове уредбе, те да услове, начин, кориснике, поступак, облик и обим коришћења средстава за санацију штете из члана 3. став 2. ове уредбе прописује Влада својим актима, на приједлог Управног одбора Фонда солидарности (члан 9).

Оцјењујући уставност оспореног члана 9. став 2. предметне уредбе са законском снагом, Суд је утврдио да су, у конкретном случају, одредбама Уредбе са законском снагом о Фонду солидарности за обнову Републике Српске уређена сљедећа питања: обнова Републике усљед штете изазване елементарним непогодама, природним, техничко-технолошким и еколошким катастрофама, епидемијама и другим ванредним приликама које узрокују штету у Републици, те појам штете у смислу наведене уредбе (члан 3), статус, дјелатност, организација Фонда солидарности за обнову Републике Српске (члан 4. и 5), извори средстава и управљање и располагање намјенским средствима Фонда, као и успостављање и вођење Јединственог регистра штета (чл. 6. 7, 8), намјена средстава (члан 9), надзор над прикупљањем и расподјелом средстава из ове уредбе (члан 11). Из наведеног произлази да оспорена уредба са законском снагом не садржи одредбе којима се уређују услови, начин, корисници и поступак за коришћење средстава за санацију штете из члана 3. став 2. предметне уредбе са законском снагом. По оцјени Суда овлашћење дато Влади у члану 9. ст. 2. оспорене уредбе са законском снагом да ове елементе уреди својим актом, на приједлог Управног одбора Фонда солидарности, по својој суштини излази изван оквира уставне надлежности извршне власти (Владе), да својим општим актом, ради извршавања закона, ближе уреди питања која су садржана у закону и представља, по оцјени Суда, овлашћење за самостално уређивање наведених питања. С обзиром на наведено, Суд је оцијенио да је доносилац предметне уредбе са законском снагом, нормирајући као у оспореној одредби члана 9. ст. 2, повриједио уставни принцип подјеле власти из члана 69. Устава Републике Српске, јер је овлашћење Републике из члана 61. Устава, као и овлашћења из тачки 6. и 18. Амандмана XXXII

којим је замијењен члан 68. Устава пренио на Владу Републике Српске, која за то није надлежна.

*Одлука број: У-65/20 од 14. јула 2021. године
Службени гласник Републике Српске, број 69/21*

ЗАКЉУЧЕЊЕ ПОСЕБНОГ КОЛЕКТИВНОГ УГОВОРА

Будући да су уговорне стране закључиле оспорени нормативни акт мимо начина и поступка који је одређен Посебним колективним уговором и релевантном одредбом закона, исти акт није у сагласности ни са Уставним начелом законитости.

Из образложења

Синдикат управе Републике Српске поднио је Уставном суду Републике Српске приједлог за оцјењивање уставности и законитости Посебног колективног уговора о измјенама и допуни Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” број 21/20). Предлагач сматра да наведени акт није у сагласности са чланом 108. став 2. Устава Републике Српске и члановима 242, 255. и 256. став 1. Закона о раду (“Службени гласник Републике Српске” број 1/16 и 66/18). У приједлогу се наводи да су оспореним актом, који су закључили Синдикат локалне самоуправе, управе и јавних служби и Министарство управе и локалне самоуправе, извршене измјене и допуна Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” број 20/17), који су закључили Синдикат управе Републике Српске и Министарство управе и локалне самоуправе. Образлажући разлоге оспоравања, предлагач прије свега наводи да су оспорени акт закључила лица која нису уговорне стране у закључивању основног текста Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске из 2017. године, односно да једна од њих није уговорна страна овлашћена за вршење измјена и допуна и с тим у вези указује на члан 38. Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” број 20/17), којим је прописано да колективни уговор могу споразумно измијенити уговорне стране на начин и у поступку у којем је закључен. Поред тога, предлагач наводи

да, прије закључења оспореног акта, није формиран одбор за преговоре, те да није испоштована процедура у погледу регистрације и објављивања колективног уговора. С обзиром на изложено предлаже да Суд утврди да оспорени акт није у сагласности са Уставом и законом.

Министарство управе и локалне самоуправе Републике Српске доставило је одговор на наводе из приједлога у коме истиче да је са Синдикатом управе Републике Српске закључило Посебни колективни уговор за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” број 20/17), те да је у вријеме закључивања наведеног уговора овај синдикат био једини репрезентативни синдикат за област управе. У одговору се, такође, наводи да је након закључивања наведеног уговора ступио на снагу Закон о измјенама и допунама Закона о раду (“Службени гласник Републике Српске” број 66/18), који на другачији начин уређује поступак обрачуна плате и који је налагао да се изврши усклађивање подзаконских аката са прописима више правне снаге због чега је било неопходно приступити преговорима за закључење измјена и допуна Посебног колективног уговора из 2017. године. Поред тога, у одговору се наводи да је, у међувремену, статус репрезентативног синдиката за област управе стекао и Синдикат локалне самоуправе, управе и јавних служби Републике Српске, те да је Министарство преговарало и са овим синдикатом, иако исти није био уговорна страна у закључивању основног уговора. С обзиром на то да на страни репрезентативних синдиката није постојала спремност да се формира одбор за преговоре, Министарство је, како се даље наводи, закључило 12. септембра 2018. године Посебни колективни уговор о измјенама и допунама Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске са оба синдиката, у истовјетном тексту, и ови уговори су објављени у “Службеном гласнику Републике Српске” бр. 85/18 и 86/18. На исти начин ово министарство је, према наводима из одговора, поступило и 5. марта 2020. године, те поново, са оба синдиката, у истовјетном тексту, закључило Посебни колективни уговор о измјенама и допунама Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске, и оба ова уговора су објављена у “Службеном гласнику Републике Српске” број 21/20.

У одговору који је доставио Синдикат локалне самоуправе, управе и јавних служби Републике Српске наводи се да су Посебни колективни уговор за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” број 20/17) закључили Синдикат управе Републике Српске и Министарство управе и локалне самоуправе Републике Српске, као и да је у вријеме закључења овог уговора Синди-

кат управе Републике Српске био у саставу Савеза синдиката Републике Српске као равноправна чланица и једини репрезентативни синдикат за област управе. У међувремену је, како се даље наводи, формиран Синдикат локалне самоуправе, управе и јавних служби Републике Српске коме је Рјешењем Министарства рада и борачко-инвалидске заштите Републике Српске број:16-40/2-12-290/18 од 5. септембра 2018. године утврђена репрезентативност. Имајући у виду наведено, надлежно министарство је, како се даље наводи, преговарало о измјенама и допуни Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе са оба репрезентативна синдиката из ове области, те је након усаглашеног текста измјена и допуна Посебног колективног уговора, са оба репрезентативна синдиката закључило измјене и допуну Посебног колективног уговора, дакле и оспорени Посебни колективни уговор о измјенама и допуни Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске, који је објављен у “Службеном гласнику Републике Српске” број 21/20. На исти начин је, како се наводи, 12. септембра 2018. године потписан Посебни колективни уговор о измјенама и допуни Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе (“Службени гласник Републике Српске” број 86/18). Осим тога, у одговору се наводи да је оспорени уговор престао да важи истеком рока на који је потписан, дакле 20. марта 2021. године те да, по њиховом мишљењу, нема потребе да се оцјењује његова уставност и законитост.

Оспорени Посебни колективни уговор о измјенама и допуни Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” број 21/20) закључили су Министарство управе и локалне самоуправе и Синдикат локалне самоуправе, управе и јавних служби, на основу члана 7. став 3. Закона о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе (“Службени гласник Републике Српске” број 97/16). Овим актом врше се измјене и допуна одредби Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе (“Службени гласник Републике Српске” бр. 20/17 и 85/18).

У поступку разматрања навода из приједлога Суд је имао, прије свега, у виду да је одредбом члана 108. став 2. Устава, у односу на коју је тражена оцјена уставности, 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” број 1/16 и 66/18), у односу на које је тражена оцјена законитости, прописано: 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 се колективни уговори, као и њихове измјене и допуне, региструју код министарства, а садржину и поступак регистрације колективних уговора правилником прописује министар (члан 255) и да се након регистрације код министарства општи и посебни колективни уговори објављују у “Службеном гласнику Републике Српске”, а начин објављивања колективних уговора код послодавца утврђује се тим колективним уговором (члан 256).

У другим одредбама Закона о раду које су, по оцјени Суда, од значаја за оцјену законитости оспореног акта прописано је: 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, те да се права, обавезе и одговорности из радног односа уређују и колективним уговором, а правилником о раду и уговором у раду само када је то овим законом одређено (члан 1. ст. 1. и 4), 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. став 1), 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 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), да се колективни уговор закључује као општи, посебни и колективни уговор код послодавца (члан 239), да посебни

колективни уговор за одређено подручје, област или грану закључују репрезентативно удружење послодаваца и репрезентативни синдикат основан за подручје, област или грану на територији Републике Српске (члан 240. став 1), 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), да важење колективног уговора из члана 252. овог закона може престати споразумом свих учесника или отказом на начин утврђен тим уговором (члан 253. став 1), те да су у року од 30 дана од дана ступања на снагу овог закона доносиоци свих подзаконских аката донесених на основу овог закона дужни ускладити њихове одредбе са одредбама чл. 121. и 123. овог закона (члан 271б).

Поред тога, Суд је имао у виду одредбу члана 7. Закона о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе (“Службени гласник Републике Српске” број 97/16), којом је прописано да Посебни колективни уговор закључују Министарство управе и локалне самоуправе (у даљем тексту: Министарство) и репрезентативни синдикат, у складу са општим прописима о раду (став 3).

Уз то, Суд је имао у виду Посебни колективни уговор за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” број 20/17), који су, на основу члана 7. став 3. Закона о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе, закључили Министарство управе и локалне самоуправе и Синдикат управе Републике Српске. Овим уговором је, између осталог, чланом 38. став 1, прописано да овај колективни уговор могу споразумно измијенити уговорне стране на начин и у поступку у којем је закључен.

Из наведених законских одредби произлази да се права, обавезе и одговорности из радног односа уређују законом и колективним уговором, те да је колективни уговор, који може бити општи, посебни и колективни уговор код послодавца, писани споразум којим се 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. Такође, из наведених законских одредби произлази да колективни уговор обавезује стране које су га закључиле, те послодавце који су последице закључења колективног уговора накнадно приступили удружењу послодаваца које је потписало колективни уговор, као и да је законодавац дао овлашћење

субјектима закључивања колективног уговора да колективним уговором уреде, између осталог, поступак измјена и допуна колективног уговора.

Полазећи од тога да је одредбом члана 38. став 1. Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” број 20/17) прописано да овај колективни уговор могу споразумно измијенити уговорне стране на начин и у поступку у којем је закључен, Суд је оцијенио да је Посебни колективни уговор о измјенама и допуни Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” број 21/20), који су закључили Синдикат локалне самоуправе, управе и јавних служби и Министарство управе и локалне самоуправе, закључен супротно одредби члана 38. став 1. Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” број 20/17). С обзиром на то да је одредбом члана 238. Закона о раду, поред осталог, прописано да се колективним уговором, у складу са законом и другим прописом, уређују поступак измјена и допуна колективног уговора, те међусобни односи учесника колективног уговора, по оцјени Суда, оспорени Посебни колективни уговор о измјенама и допуни Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске који није у сагласности са Посебним колективним уговором за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” број 20/17) није у сагласности ни са наведеном одредбом Закона о раду.

С обзиром на то да је оспорени Посебни колективни уговор за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске, који су закључили Синдикат локалне самоуправе, управе и јавних служби и Министарство управе и локалне самоуправе, несагласан 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 оспорени уговор није у сагласности ни с Уставом.

Одлука број: У-101/20 од 24. новембра 2021. године
Службени гласник Републике Српске, број 101/21

ПРАВО НА ОБРАЗЛОЖЕНУ СУДСКУ ОДЛУКУ

Рјешење о одбацивању ревизије мора бити образложено посебно кад суд одбацује ревизију која испуњава све формалне услове допустивости, јер право на образложену судску одлуку, које је сегмент права на правично суђење, подразумијева право станке да буде упозната са битним разлозима и јасно образложеним ставовима суда о чињеничним и правним питањима на основу којих је одлука донесена, те има за циљ заштиту појединца од произвољног пресуђивања.

Из образложења

Марко Кецман из Приједора дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности члана 247. став 6. Закона о парничном поступку (“Службени гласник Републике Српске” бр. 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 49/09 и 61/13) (у даљем тексту: Закон). У иницијативи се, као разлог оспоравања, наводи да се оспореном законском одредбом, која даје овлашћење Врховном суду Републике Српске да, у поступку одлучивања по ревизији, доноси одређене одлуке без ваљаног образложења, крше начела владавине права и једнаке правне заштите из члана 5. став 1. алинеја 4. и чл. 10. и 16. Устава Републике Српске, те доводи у питање остваривање уставне улоге Врховног суда који, у смислу одредбе члана 123. Устава, треба да обезбиједи јединствену примјен Закона. Образлажући наведено давалац иницијативе указује, између осталог, на значај ванредне ревизије која се, како наводи, може изјавити само због материјалноправног или процесноправног питања због којег је допуштена, дакле због питања важног за осигурање јединствене примјене Закона и равноправности свих у његовој примјени (члан 237. став 3. овог закона) и с тим у везу доводи уставну надлежност Врховног суда да обезбјеђује јединствену примјену Закона, односно обавезу да својим одлукама уједначава судску праксу и на тај начин доприноси правној сигурности, као темељном принципу владавине права. Поред тога, давалац иницијативе указује да је подносилац ванредне ревизије из члана 237. став 3. Закона, а која се одбацује из разлога наведених у члану 247. ст. 4. и 5. Закона, оспореним прописивањем без било каквих објективних разлога, ускраћен за разлоге због којих се она одбацује, за разлику од подносиоца ванредне ревизије, која се одбацује из разлога наведених у ставу 1. истог члана За-

кона, будући да рјешење којим се та ревизија одбацује мора бити образложено. Давалац иницијативе, такође, указује и на друге разлоге који, по његовом мишљењу, доводе у питање остваривање начела владавине права, а указује и на члан 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција) који, како наводи, обавезује судове да, између осталог, образложе своје одлуке, те предлаже да Суд утврди да оспорена одредба наведеног закона није у сагласности с Уставом.

У одговору на иницијативу, који је Суду доставила Народна скупштина Републике Српске, наводи се прије свега да је иницијатива неоснована, те да је у истој присутно погрешно и непотпуно тумачење Устава. Образлажући овакав став у одговору се наводи да је уставни основ за доношење Закона о парничном поступку садржан у тачки 10. Амандмана XXXII на Устав Републике Српске, којим је замијењен члан 68. Устава, те да је законодавац, сагласно наведеном уставном овлашћењу, дозволио ревизију и у случајевима када је вриједност побијане правоснажне пресуде мања од оне која је прописана у члану 237. став 2. овог закона, али само ако одлука о спору зависи од рјешења неког материјалноправног или процесноправног питања важног за обезбјеђење јединствене примјене права и равноправност свих у његовој примјени. Међутим, законодавац је, како се даље наводи у одговору, дао могућност ревизионом суду да, уколико ревизија не садржи елементе који је чине допуштеном у овом случају, исту рјешењем одбаци те да исто буде образложено само навођењем одредаба којима се предвиђа одбацивање такве ревизије, с тим да Врховни суд, уколико сматра да би то било сврсисходно, може да образложи разлоге због којих је донио такво рјешење. У одговору се, такође, наводи да је овакав начин прописивања оправдан и да је у општем интересу, па је законодавац, цијенећи друштвено-економске прилике у контексту најшире друштвене заједнице, усвојио одговарајућа законска рјешења у овој области, која су у складу са, у иницијативи, наведеним одредбама Устава. Надаље, у одговору се тврди да је законодавац, доносећи предметни закон, остао у границама Уставом зајемчених овлашћења, руководећи се разлозима цјелисходности и заштите општег интереса при усвајању истог, чувајући његова темељна начела. Поред наведеног, оспорени су и наводи даваоца иницијативе о повреди члана 10. Устава, наводећи да се ради о непотпуном и погрешном тумачењу ове уставне одредбе, те је наглашено да се предметна норма односи на све адресате једнако и равноправно, не привилегујући било којег од њих. На основу изложеног у одговору се предлаже да се иницијатива не прихвати.

Оспореном одредбом члана 247. став 6. Закона о парничном поступку (“Службени гласник Републике Српске” бр. 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 49/09 и 61/13) прописано је: “У образложењу рјешења из ст. 4. и 5. овог члана Суд се позива само на одредбе наведених ставова које предвиђају одбацивање такве ревизије. Ако оцијени да би то било сврсисходно, Суд ће образложити разлоге због којих је донио такво рјешење.”

Уставом Републике Српске утврђено је: да се уставно уређење Републике темељи, између осталог, на гарантовању и заштити људских слобода и права у складу са међународним стандардима и на владавини права (члан 5. став 1. ал. 1. и 4), 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 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 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, те да се Законом може прописати начин остваривања појединих права и слобода само када је то неопходно за њихово остваривање (члан 49. ст. 1. и 2), да Република уређује и обезбјеђује, поред осталог, 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), да се оснивање, надлежност, организација и поступак пред судовима утврђују Законом (члан 122) и да Врховни суд Републике, као највиши суд у Републици, обезбјеђује јединствену примјену Закона (члан 123).

Чланом 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода утврђено је да свако, током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама, има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, образованим на основу Закона.

Поред наведеног, у поступку оцјењивања уставности оспореног члана 247. став 6. Закона о парничном поступку Суд је имао у виду и одредбе овог закона којима је прописано: члан 1. да се овим законом одређују правила поступка на основу којих основни судови, окружни судови, окружни

привредни судови, Виши привредни суд и Врховни суд Републике Српске расправљају и одлучују у грађанскоправним споровима ако посебним законом није другачије одређено; члан 237. да странке могу изјавити ревизију против правоснажне пресуде донесене у другом степену у року од 30 дана од дана достављања преписа пресуде (став 1), да ревизија није дозвољена ако вриједност побијаног дијела правоснажне пресуде не прелази 30.000 КМ, а у привредним споровима 50.000 КМ (став 2), да у случајевима у којима ревизија није дозвољена према одредби става 2. овог члана странке могу поднијети ревизију против другостепене пресуде ако одлука о спору зависи од рјешења неког материјалноправног или процесноправног питања важног за обезбјеђење јединствене примјене права и равноправности свих у његовој примјени, а нарочито: 1) ако о том питању ревизијски суд још није заузео схватање одлучујући о појединим предметима или на сједници одјелења, а ријеч је о питању о којем постоји различита пракса другостепених судова, 2) ако је о том питању ревизијски суд већ заузео схватање, али је одлука другостепеног суда заснована на схватању које није подударно с тим схватањем, 3) ако је о том питању ревизијски суд већ заузео схватање и пресуда другостепеног суда се заснива на том схватању, али би, уважавајући разлоге изнесене током претходног првостепеног и жалбеног поступка због промјене у правном систему, условљене новим законодавством или међународним споразумима, те одлуком Уставног суда Босне и Херцеговине, Европског суда за људска права – требало да се преиспита судска пракса (став 3), да у ревизији из става 3. овог члана странка треба да јасно назначи правно питање због којег је поднијела ревизију, уз одређено навођење прописа и других важећих извора права који се на њега односе, те изложи разлоге због којих сматра да је оно важно за обезбјеђење јединствене примјене права и равноправности свих у његовој примјени (став 4); члан 238. да о ревизији одлучује Врховни суд Републике Српске; члан 241. да по ревизији из члана 237. став 3. овог закона ревизијски суд испитује побијану пресуду само у дијелу у којем се побија ревизијом и само због питања које је важно за обезбјеђење јединствене примјене права и равноправности свих у његовој примјени, због којег је поднесена и које је у њој одређено назначено као такво, уз позивање на прописе и друге изворе права који се на то питање односе (став 2); члан 247. да ће недозвољену ревизију одбацити ревизијски суд рјешењем, као и неблаговремену или непотпуну ревизију ако то, у границама својих овлашћења, није учинио првостепени суд (став 1), да ће ревизију из члана 237. став 3. овог закона суд рјешењем одбацити као недопуштену и ако у ревизији не буде назначено правно питање због којег се подноси, уз одређено

навођење прописа и других важећих извора права који се на њега односе, као и зато што у њој нису одређено изложени разлози због којих подносилац сматра да је то питање важно за осигурање јединствене примјене права и равноправности свих у његовој примјени (став 4), да ће ревизијски суд ревизију из члана 237. став 3. овог закона одбацити и ако оцијени да правно питање због којег је она изјављена није важно за обезбјеђење јединствене примјене права и равноправности свих у његовој примјени (став 5).

Полазећи од наведеног Суд је утврдио да је, сагласно члану 122. Устава, законодавац био надлежан да уреди поступак пред судом, што обухвата и овлашћење да пропише правне лијекове у том поступку и услове за њихово коришћење, а што даље подразумејива и ревизију као ванредни правни лијек и начин одлучивања Врховног суда Републике Српске по ревизији. Поред тога, Суд је утврдио да ревизија из члана 237. став 3. наведеног закона, дакле ревизија која је дозвољена и у случајевима у којима није испуњен услов имовинског цензуса ако одлука о спору зависи од рјешења неког материјалноправног или процесноправног питања важног за обезбјеђење јединствене примјене права и равноправности свих у његовој примјени, има посебан значај будући да на тај начин Врховни суд, као највиши суд у Републици, обезбјеђује јединствену примјену права и равноправност свих у његовој примјени. С тим у вези Суд је утврдио и да из садржине оспореног законског рјешења произлазе двије различите правне ситуације у којима ревизијски суд не мора, осим ако то не сматра сврсисходним, образлагати разлоге због којих је донио рјешење којим одбацује ревизију из члана 237. став 3. Закона и то прва када је наведена ревизија непотпуна јер не испуњава формалне претпоставке да би се о њој одлучивало (члан 247. став 4) и друга када ревизија садржи све формалне претпоставке, али је ревизијски суд оцијенио да правно питање због којег је она изјављена није важно за обезбјеђивање јединствене примјене права и равноправности свих у његовој примјени (члан 247. став 5).

Имајући у виду да је Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода интегрални дио правног поретка Босне и Херцеговине и њених ентитета, те да право на правично суђење из члана 6. став 1. ове конвенције укључује и право на образложену судску одлуку, Суд је оцијенио да оспорена одредба члана 247. став 6. Закона о парничном поступку, коју је законодавац, како то произлази из одговора, прописао зарад ефикасности и економичности поступка, није у сагласности са чланом 6. став 1. Европске конвенције, а самим тим ни са чланом 5. став 1. алинеја 1. Устава према коме се уставно уређење Републике темељи, између оста-

лог, на гарантовању и заштити људских слобода и права у складу са међународним стандардима.

Приликом овакве оцјене Суд је имао у виду да право на правично суђење, поред изричито предвиђених гаранција фер поступка као што су право на приступ Суду, право на независан, непристрасан И Законом установљен суд, право на правичну и јавну расправу, те право на једнакост процесних средстава садржи и гаранције које су настале кроз праксу Европског суда за људска права, који је, као елемент права на правично суђење установио и право на образложену судску одлуку. Наиме, према ставовима Европског суда право на образложену судску одлуку подразумева право странке да буде упозната са битним разлозима и јасно образложеним ставовима Суда о чињеничним и правним питањима на основу којих је одлука донесена, те има за циљ заштиту појединца од произвољног (арбитрарног) пресуђивања. Међутим, колико ће широка бити обавеза Суда да у писаном образложењу своје одлуке наведе разлоге којима се водио при њеном доношењу увијек зависи од посебних околности сваког појединачног случаја, али у сваком случају одлука треба да садржи разлоге који су довољни да одговоре на суштинске аспекте чињеничне и правне аргументације странака у спору. Стога, по оцјени Суда, рјешење којим ревизијски суд одбацује ревизију из члана 237. став 3. Закона из разлога наведених у члану 247. ст. 4. и 5. Закона мора бити образложено, односно у њему морају бити наведени разлози јер недостатак довољних и релевантних разлога упућује на произвољно судско одлучивање. Само на тај начин, дакле, образложеним рјешењем подносилац наведене ревизије ће бити у могућности да се упозна с разлозима због којих ревизијски суд његову ревизију одбацује, а посебно кад одбацује ревизију која испуњава све формалне разлоге, али је оцијенио да правно питање због којег је она изјављена није важно за обезбјеђење јединствене примјене права и равноправности свих у његовој примјени.