

СУДСКА ПРАКСА  
CASE LAW



## ПРАКСА УСТАВНОГ СУДА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Припремио: Проф. др Миле Дмичић

Одлука број: У-90/14 од 27. априла 2016. године  
“Службени гласник Републике Српске” број 39/16

### ПРИВРЕДНА КОМОРА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ ЈЕ ЈАВНОПРАВНА УСТАНОВА, А НЕ УДРУЖЕЊЕ

Имајући у виду да је Привредна комора јавноправна институција а не удружење које настаје и престаје слободном вољом грађана, те да оспорене одредбе закона не садрже забрану да се њени чланови учлањују или формирају друге врсте удружења, нема повреде права на слободу удруживања.

Будући да су чланарине за чланство у Привредној комори засноване на закону, да су прописане у јавном интересу, те да није нарушено начело пропорционалности између коришћених средстава и циља коме се тежи њиховим нормирањем и увођењем, предметним прописивањем није повријеђено право на имовину њених чланова.

#### И з о б р а з л о ж е њ е

„Сладабони“ д.о.о. Бања Лука, које заступа мр Горан Бубић, адвокат из Бањалуке, поднијело је Уставном суду Републике Српске (у даљем тексту: Суд) приједлог за оцјену уставности члана 3. ст. 1. и 3. и члана 40. став 1. Закона о Привредној комори Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 65/08), те оцјену уставности и законитости чл. 2. и 12. Одлуке о начину обрачуна, висини годишње чланарине, роковима и начину уплате број 01-105-4/14 („Службени гласник Републике Српске“ број 12/14) од 12. фебруара 2014. године, коју је донијела Скупштина Привредне коморе Републике Српске, сматрајући да су оспорени општи акти у несагласности са чланом 50. Устава. У приједлогу се, такође, истиче да је оспорено законско прописивање у супротности са Амандманом LVII на Устав, чланом 22. Међународног пакта о грађанским и политичким правима, чланом 11. Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода (у даљем тексту: Конвенција), као и чланом 1. Протокола 1. уз Конвенцију. Предлагач сматра да прописивање обавезног чланства у

Привредној комори проблематизује гаранцију мирног уживања имовине, те доводи у питање зајемчено право на слободу удруживања, које подразумева и право на непридруживање. Утврђивање обавезног чланства за све привредне субјекте, моментом уписа у судски регистар, представља ограничење права на слободу удруживања, као и да ово ограничење није засновано на оправданим разлозима, нити је пропорционално легитимним циљевима. Оспоравајући члан 40. Закона, истиче се његова неусаглашеност са Конвенцијом зајемченим правом на стицање и мирно уживање имовине, а које право је ограничено рестриктивним прописивањем Закона, те произвољношћу у одређивању економске снаге из члана 2. оспорене одлуке. Предлагач сматра да не постоји јасно дефинисан начин одређивања економске снаге правног лица, те, стога, с обзиром на обавезност чланства, њено паушално одређивање има за резултат произвољно мијешање у имовину чланова. Аргументацију за основаност изнесених навода предлагач налази и у одређеним ставовима Европског суда за људска права. Даље се истиче да је члан 12. Одлуке супротан члану 110. Устава, јер прописује ретроактивно дејство овог општег акта.

У одговору на приједлог који је доставила Народна скупштина Републике Српске оспоравају се изнесени наводи и истиче да оспореним одредбама Закона нису повријеђени уставни принципи на које указује предлагач. Наглашава се да је Привредна комора институција јавног права чији су чланови правна лица, тј. привредни субјекти са овлашћењима који своју дјелатност обављају по основу посебних закона. Истиче се да Комора, као јавноправно лице, обавља дјелатност која је у општем интересу, те су јој, стога, Законом пренесена прецизно одређена јавна овлашћења. На основу наведеног закључује се да је предметним прописивањем законодавац поступио у најбољем интересу, цијенећи разлоге цјелисходности и општег интереса, као и да није у надлежности Уставног суда да цијени да ли је предметно рјешење и најбоље за уређење релеванних односа.

У одговору који је доставила Привредна комора Републике Српске наводи се да је Комора непрофитна, законом основана, јавноправна асоцијација привредних субјеката која, не спречавајући укључивање својих чланова у друга удружења, обезбјеђује заштиту њихових интереса, што је у сагласности са обавезом Републике да штити и унапређује услове за привредни развој земље, док је обавезност чланства у Комори израз потребе обезбјеђења квалитета услуга и функција Коморе. Такође се истиче да је оспорена Одлука о начину обрачуна, висини годишње чланарине, роковима и начину уплате на закону заснована, да су је самостално, путем Скупштине, донијели чланови Коморе који, стога, директно одлучују о висини и

критеријумима за одређивање чланарине, због чега су неосновани наводи о произвољном мијешању Коморе у имовину чланова. Потреба повратног дејства Одлуке објашњена је неопходношћу координације са активностима чланова, у контексту обавезе предаје завршних рачуна као и обраде истих од стране Агенције за посредничке, информатичке и финансијске услуге, а с циљем добијања валидних података за обрачун чланарине.

Оспореним одредбама Закона о Привредној комори Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 65/08) прописано је да су чланови Коморе: привредна друштва, банке, осигуравајућа друштва и друге финансијске организације које обављају привредну дјелатност у Републици Српској, те да чланство у Комори правна лица из става 1. овог члана стичу уписом оснивања у судски регистар (члан 3. ст 1. и 3), док се чланарина коју плаћају чланови Коморе из члана 3. став 1. овог закона обрачунава на основу економске снаге одређеног члана Коморе. Одлуку о начину обрачуна, висини годишње чланарине, роковима и начину уплате доноси Скупштина Коморе, с тим да чланарина за текућу годину не може бити већа од 0,05 % укупног прихода који је члан Коморе остварио у претходној години (члан 40. став 1).

Оцјењујући уставност оспорених одредби Закона о Привредној комори Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 65/08) Суд је имао у виду да је Уставом Републике Српске утврђено да се економско и социјално уређење, између осталог, заснива на самосталности предузећа и других облика привређивања у стицању и расподјели добити (члан 50), те да је Амандманом XXXII на Устав Републике Српске којим је замијењен члан 68. Устава, у тачки 6, поред другог, утврђено да Република уређује и обезбјеђује правни положај предузећа и других организација, њихових удружења и комора.

Суд је, такође, имао у виду да је Законом о Привредној комори Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 65/08) прописано: да је Привредна комора Републике Српске невладина, самостална, стручно-пословна организација, независна и непрофитна јавноправна асоцијација привредних субјеката и привредних асоцијација са територије Републике Српске (члан 2); да чланови Коморе могу бити: пословна и стручна удружења, интересне асоцијације, научноистраживачке и образовне институције, савези, фондације, предузетници, земљорадничке задруге и други субјекти који обављају дјелатност од значаја за привреду, ако покажу интерес за чланство у Комори, а у складу са Статутом Коморе (члан 3. став 2); да се средства за рад Коморе обезбјеђују из чланарине, коју обавезно плаћају чланови и из накнада за обављање пословних услуга и других из-

вора (члан 37); да регистарски судови достављају Комори рјешење о регистрацији оснивања, односно статусне промјене правног лица из члана 3. став 1. овог закона ради уписа, односно њиховог брисања из регистра чланова Коморе (члан 38. став 1).

Суд је узео у обзир да члан 11. Конвенције, између осталог, прописује да свако има право на слободу мирног окупљања и слободу удруживања с другима, као и да се за вршење ових права не смију постављати никаква ограничења, осим оних која су прописана законом и неопходна у демократском друштву у интересу националне безбједности или јавне безбедности, ради спрјечавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других.

Члан 1. Протокола 1. уз Конвенцију гарантује да свако физичко или правно лице има право на неометано уживање своје имовине. Нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права. Претходне одредбе, међутим, ни на који начин не утичу на право државе да примјењује такве законе које сматра потребним да би надзирала коришћење имовине у складу с општим интересима или да би осигурала наплату пореза или других доприноса или казни.

На основу изложеног Суд је оцијенио да је законодавац, прописујући као оспореним чланом 3. ст. 1. и 3. и чланом 40. став 1. Закона о Привредној комори Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 65/08), остао у оквиру својих уставних надлежности. Законодавац је, наиме, с обзиром на то да Устав не садржи ограничења у овом смислу, опредјељујући се за јавноправни модел коморског система, обавезао Привредну комору на вршење управних и других надлежности, због чега је, руководећи се разлозима цјелисходности, одредио и њене изворе финансирања, као и услове организовања, а у складу са Амандманом XXXII на Устав којим је замијењен члан 68. Устава. Предвиђајући обавезно чланство у Комори, законодавац није повриједио принцип самосталности предузећа и других облика привређивања у стицању и расподјели добити из члана 50. Устава, како тврди предлагач, јер је ограничавајући горњу границу коморске чланарине укупним годишњим приходом чланова, коначни обрачун, као и одређивање методологије плаћања, повјерио Скупштини Коморе. С обзиром на то да је Привредна комора јавноправна институција, а не удружење које настаје и престаје слободном вољом грађана, Суд је утврдио да обавеза законодавца, у смислу члана 11. Конвенције, подразумева да исти не спречава чланове Коморе да се учлањују или формирају друге врсте удружења. Имајући у виду да оспорене одредбе члана 3.

ст. 1. и 3. Закона, али ни Закон у цјелини, не садрже овакву забрану, Суд је оцијенио да су у контексту гаранција из члана 11. Конвенције, неосновани наводи предлагача о повреди његовог права на слободу удруживања, што је у складу са принципима из Амандмана LVII на Устав тач. 1-3, којим је допуњено уставно Поглавље о људским правима и основним слободама.

Прописивање чланарине из оспореног члана 40. став 1. Закона се не може сматрати произвољним, јер исти, уз уважавање јавноправног интереса за дјелатност Коморе, али и различитих околности обвезника, тј. њихове економске снаге, регулише на начин и у мјери која је неопходна да би се задовољила сврха због које је предметно нормирање уведено. У складу са оспореним законом, Привредна комора је надлежна за вршење јавних овлашћења и обављање послова од општег интереса, а такво овлашћење подразумијева, између осталог, да Комора може да, на општи и јасан начин, пропише методологију обрачуна чланарине, као и висину, начин и рокове њене уплате. Такође, из оспореног Закона произлази да се чланарине обрачунавају и наплаћују за коришћење конкретних услуга Коморе, односно за могућност приступа услугама од општег интереса, док је начин њиховог обрачуна сразмјеран економској снази обвезника. Имајући у виду да су оспорене чланарине на закону засноване, да су прописане у јавном интересу, те да, притом, није нарушено начело пропорционалности између коришћених средстава и циља коме се тежи, Суд је утврдио да предметним прописивањем нису повријеђена ни права зајемчена чланом 1. Протокола 1. уз Конвенцију.

У погледу оцјене уставности и законитости оспорених одредаба чл. 2. и 12. Одлуке о начину обрачуна, висини годишње чланарине, роковима и начину уплате број: 01-105-4/14 („Службени гласник Републике Српске“ број 12/14) Суд је утврдио да су, у току трајања поступка пред овим судом, оспорене одредбе Одлуке престале да важе ступањем на снагу Одлуке о начину обрачуна, висини годишње чланарине, роковима и начину уплате број: 01-96-4/15 („Службени гласник Републике Српске“ број 14/15) од 17. фебруара 2015. године. Наиме, чланом 13. Одлуке број: 01-96-4/15 прописано је да њеним ступањем на снагу престаје да важи Одлука о начину обрачуна, висини годишње чланарине, роковима и начину уплате број: 01-105-4/14, од 12. фебруара 2014. године.

Имајући у виду да су оспорене одредбе Одлуке о начину обрачуна, висини годишње чланарине, роковима и начину уплате број: 01-105-4/14, престале да важе, Суд је, на основу члана 57. тачка а) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12) обуставио поступак по поднесеном приједлогу, у дијелу који се

тиче оцјене уставности и законитости одредаба чл. 2. и 12. Одлуке број: 01-105-4/14, цијенећи да није потребно донијети одлуку због тога што нису отклоњене посљедице неуставности, односно незаконитости.

*Рјешење број: У-108/14 од 27. априла 2016. године  
“Службени гласник Републике Српске” број 39/16*

### *ОДЛУКА О ОСЛОБАЂАЊУ ДИЈЕЛА ПОРЕЗА НА НЕПОКРЕТНОСТИ НА ПОДРУЧЈУ ОПШТИНЕ ПРЊАВОР У 2014. ГОДИНИ*

Будући да из допуне приједлога произлази да предлагач не оспорава ни материјалноправну ни формалноправну сагласност одредаба подзаконског акта са Уставом и законима, односно да приједлог није заснован на уставноправно релевантним разлозима, Уставни суд је утврдио да, са аспекта апстрактне контроле уставности, не постоје услови за његово поступање.

#### **И з о б р а з л о ж е њ а**

Др Синиша Гатарих, начелник Општине Прњавор, поднио је Уставном суду Републике Српске (у даљем тексту: Суд) приједлог за оцјењивање уставности и законитости чл. 1. и 2. Одлуке о ослобађању дијела пореза на непокретности на подручју општине Прњавор у 2014. години, број: 01-022-126/14 од 15. јула 2014. године („Службени гласник Општине Прњавор“ број 17/14) (у даљем тексту: Одлука), коју је донијела Скупштина Општине Прњавор. У приједлогу наводи да Пореска управа, Подручна јединица Прњавор, није поступила у складу са предметном одлуком, те да је, умјесто тога, Скупштини Општине Прњавор доставила Мишљење Министарства финансија према којем је релевантна одлука у супротности са Законом о порезу на непокретности („Службени гласник Републике Српске“ бр. 110/08, 118/09 и 64/14). У контексту неспровођења Одлуке, предлагач тражи да се Суд изјасни о сагласности чл. 1. и 2. Одлуке са Законом о локалној самоуправи, Законом о порезу на непокретности, те Статутом Општине Прњавор.

С обзиром на то да приједлог није садржавао неопходне податке за даље поступање Суда у овој правној ствари, од предлагача је затражено да, у остављеном року, назначи одредбе Устава, односно закона за које тражи оцјену уставности односно законитости, као и да прецизира уставноправне разлоге на којима заснива свој захтјев. Подносилац приједлога



је упозорен да ће Суд, уколико предлагач не поступи сходно предметном тражењу, приједлог одбацити.

Поступајући према налогу Суда, предлагач је, у допуни приједлога, поновио наводе о непримјењивању Одлуке од стране надлежне Подручне јединице Пореске управе, те је, истичући овлашћење Скупштине Општине Прњавор да донесе предметну одлуку, као и заснованост исте на Уставу и релевантним прописима, предложио да Суд оцијени сагласност чл. 1. и 2. Одлуке са чланом 102. став 1. тачка б), те ставом 2. истог члана Устава, као и чланом 30. став 1. алинеја 11. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ бр. 101/04, 42/05, 115/05 и 98/13), те чланом 8. Закона о порезу на непокретности.

Имајући у виду садржину допуњеног приједлога, Суд је оцијенио да истим нису отклоњени недостаци који онемогућавају поступање Суда. Наиме, из допуне недвосмислено произлази да предлагач не оспорава ни материјалноправну ни формалноправну сагласност одредаба чл. 1. и 2. Одлуке са Уставом и наведеним законима, односно општинским подзаконским актом, већ од Суда, у суштини, тражи да потврди или оповргне његово становиште о уставној и законској утемељености исте. Узимајући у обзир потпуно одсуство оспоравања Одлуке, односно чињеницу да приједлог није заснован на уставноправно релевантним разлозима, Суд је утврдио да, са аспекта апстрактне контроле уставности, не постоје услови за његово поступање.

С обзиром на наведено Суд је, на основу члана 37. став 1. тачка в) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12), одлучио да одбаци поднесени приједлог.

*Одлука број: У-26/15 од 22. јуна 2016. године  
“Службени гласник Републике Српске” број 55/16*

### *ДЕФИНИСАЊЕ САДРЖИНЕ ПРЕКРШАЈА ЈАВНОГ РЕДА И МИРА ПРЕМА ЗАКОНУ О ЈАВНОМ РЕДУ И МИРУ*

Уставни суд није надлежан да оцјењује начин на који ће бити дефинисана садржина прекршаја јавног реда и мира, те оцјена да ли неко понашање представља нарушавање јавног реда и мира или не и да ли као такво треба да буде прописано као прекршај јавног реда и мира, јер је то у домену

законодавне политике, у оквиру које законодавац оцјењује цјелисходност законских норми које усваја.

Стога, Суд је одбио приједлог за оцјењивање уставности чланова 7, 8. и 22. Закона о јавном реду и миру („Службени гласник Републике Српске“ број 11/15).

### И з о б р а з л о ж е њ а

Удружење грађана за борбу против корупције Транспаренцу интернационал у Босни и Херцеговини са сједиштем у Бањалуци и Удружење/Удруга БХ новинари из Сарајева поднијели су Уставном суду Републике Српске приједлог за оцјењивање уставности чланова 7, 8. и 22. Закона о јавном реду и миру („Службени гласник Републике Српске“ број 11/15). Оспоравајући члан 7. Закона у односу на члан 25. Устава Републике Српске предлагачи цитирају овај члан Устава, као и члан II став 3. тачка х) Устава Босне и Херцеговине, те члан 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и закључују да ове одредбе, за разлику од оспореног законског рјешења, гарантују слободу мишљења и изражавања односно не ограничавају грађане на јавно изражавање само афирмативних мишљења о неким појавама или особама. Наиме, из садржине оспореног законског рјешења се, по мишљењу предлагача, може закључити да ће грађани бити кажњени уколико јавно репродукују музичке садржаје или текстове, носе или истичу симболе, слике и цртеже непристојног, увредљивог или узнемиравајућег садржаја, а да при томе истим није ни наговјештено шта се сматра непристојним, увредљивим или узнемиравајућим садржајем. Као разлог оспоравања члана 8. Закона наведено је да је тим законским рјешењем прецизирано „грубо вријеђање“ на начин да та одредба пружа правну заштиту само од неких врста вријеђања, као што су политичко, вјерско и национално, али да истовремено не штити од грубог вријеђања на основу пола, расе, језика статуса и других опредјељења из чега закључују да је овај члан закона требао бити формулисан на исти начин као и члан 8. ранијег Закона о јавном реду и миру који је гласио: „ко грубим вријеђањем другог лица или другим безобзирним понашањем изазове осјећање физичке угрожености или узнемирености грађана казниће се новчаном казном у износу од 200 до 800 КМ“. Што се тиче оспорене одредбе члана 22. Закона предлагачи сматрају да иста није довољно прецизна у погледу овлашћења службеног лица односно да даје дискреционо овлашћење службеном лицу да процјењује у којим случајевима ће да нареди, ограничи и забрани кретање грађана на јавном мјесту, те је због тога у супротности са члановима 21. и 30. Устава, и у вези с тим указују на

одредбу члана II став 3. тачка и) Устава Босне и Херцеговине, те члан 11. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Из наведених разлога предлажу да Суд утврди да оспорене законске одредбе нису у сагласности са Уставом Републике Српске.

Народна скупштина Републике Српске није доставила Суду одговор на наводе из приједлога.

Оспореним одредбама Закона о јавном реду и миру („Службени гласник Републике Српске“ број 11/15) прописано је: ко нарушава јавни ред и мир свађом, виком, вриском, извођењем или репродукцијом музичких садржаја или текстова, ношењем или истицањем симбола, слика, цртежа или текстова непристојног, увредљивог или узнемирујућег садржаја и другим непристојним или дрским понашањем, осим ако се наведено не односи на јавно изнесено мишљење о раду државних органа, те других јавних органа и организација казниће се новчаном казном од 100 КМ до 300 КМ (члан 7), ко грубим вријеђањем другог лица на политичкој, вјерској или националној основи или другим безобзирним понашањем изазове осјећање физичке угрожености или узнемиреносити грађана казниће се новчаном казном од 200 КМ до 800 КМ (члан 8) и ко не поступи по наредби или рјешењу државног органа у вези са ограничењем или забраном кретања или задржавања лица на одређеним јавним мјестима или подручјима, или се не удаљи из групе коју је овлашћени полицијски службеник упозорио да се разиђе, казниће се новчаном казном од 500 КМ до 1.500 КМ (члан 22).

Одредбама члана 21. Устава Републике Српске, у односу на које предлагачи траже оцјену уставности оспорених одредби Закона о јавном реду и миру утврђено је да се грађани могу слободно кретати, настањивати и боравити на територији Републике, слободно напуштати ту територију и на њу се слободно враћати (став 1), да се законом могу увести ограничења само ако је то неопходно ради вођења кривичног поступка или ради заштите безбједности и здравља људи (став 2), те да никаква ограничења из политичких разлога не могу бити установљена (став 3). Уставом је, такође, зајамчена слобода мисли и опредјељења, савјести и увјерења, као и јавног изражавања мишљења (члан 25), те утврђено да грађани имају право на мирно окупљање и јавни протест, као и да се слобода окупљања може законом ограничити само ради заштите безбједности људи и имовине (члан 30).

Одредбама Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, на које указују предлагачи, утврђено је, и то чланом 10. да свако има право на слободу изражавања, да ово право укључује слободу посједовања сопственог мишљења, примања и саопштавања информација

и идеја без мијешања јавне власти без обзира на границе (став 1), да се, пошто коришћење ових слобода повлачи за собом дужности и одговорности, оно може подвргнути формалностима, условима, ограничењима или казнама прописаних законом и неопходним у демократском друштву у интересу националне безбједности, територијалног интегритета или јавне безбједности, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, заштите угледа или права других, спречавања откривања обавјештења добијених у повјерењу или ради очувања ауторитета и непристрасности судства (став 2), док члан 11. гарантује да свако има право на слободу мирног окупљања и слободу удруживања с другим, укључујући ту право на образовање синдиката и приступање синдикатима ради заштите својих интереса (став 1), те да се на уживање ових права неће постављати никаква ограничења, осим оних која су прописана законом и неопходна у демократском друштву у интересу националне безбједности или јавне сигурности, ради спречавања нереда или криминала, ради заштите здравља или морала или ради заштите права или слобода других, с тим да се овим чланом не спречава законито ограничавање уживања ових права припадницима оружаних снага, полиције или државне управе (став 2).

Другим одредбама Устава које су, по оцјени Суда, од значаја за оцјену уставности оспорених одредби Закона о јавном реду и миру утврђено је 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, као и да се законом може прописати начин остваривања појединих права и слобода само када је то неопходно за њихово остваривање (члан 49), те да Република уређује и обезбјеђује, између осталог, безбједност, као и остваривање и заштиту људских права и слобода (тач. 2. и 5. Амандмана XXXII на Устав Републике Српске, којим је мијењан члан 68. Устава).

Законом о јавном реду и миру, чије одредбе су оспорене, прописују се прекршаји јавног реда и мира и прекршајне санкције које се изричу почиоцима ових прекршаја. Законом су дефинисани поједини изрази употребљени у овом закону, поред осталог, да је јавни ред и мир усклађено стање међусобних односа грађана настало њиховим понашањем на јавном мјесту и дјеловањем органа и служби у јавном животу ради обезбјеђивања једнаких услова за остваривања права грађана на личну безбједност, мир и спокојство, приватни живот, слободу кретања, заштиту људског достојанства и права малољетника и других лица (став 1), да се прекршајима против јавног реда и мира сматрају прекршаји против функционисања државних органа и јавних служби, прекршаји против интереса малољетника

и других категорија лица и остали прекршаји јавног реда и мира који су учињени на јавном мјесту (став 2), да је јавно мјесто оно мјесто на којем је слободан приступ појединачно неодређеним лицима без услова или под одређеним условима, као и просторије државног органа, привредног друштва, другог правног лица и других мјеста када је, усљед близине или изложености видуку или чујности, извршеном радњом дошло до узнемиравања или негодовања грађана (став 3), да је јавно мјесто и свако друго мјесто на којем је почињен прекршај, а последица је наступила на јавном мјесту (став 4), док је група најмање три или више лица који заједнички почине прекршај (став 4).

Полазећи од наведеног, као и од садржине приједлога којом су оспорене одредбе чланова 7. и 22. Закона о јавном реду, према којој се оцјена уставности ових одредаба тражи због тога што се „из садржине оспореног члана 7. Закона да закључити да ће грађани бити кажњени уколико репродукују музичке садржаје или текстове, носе или истичу симболе, слике и цртеже непристојног, увредљивог или узнемиравајућег садржаја, а да се при томе ни не наговјештава шта се сматра непристојним, увредљивим или узнемиравајућим садржајем“, те износи мишљење да „свако физичко или правно лице које се осјети увријеђено или узнемирено због одређеног садржаја има могућност покретања посебног парничног поступка за заштиту од узнемиравања“, а одредба члана 22. Закона „није довољно прецизирана јер даје право овлашћеном службеном лицу да по властитом нахођењу нареди, ограничи и забрани кретање грађана на јавном мјесту“, Суд је оцијенио да такви разлози не представљају стварни захтјев за оцјену уставности, без обзира што се фомално наводе одредбе Устава и Европске конвенције у односу на које се тражи оцјена уставности, већ представљају захтјев за оцјену цјелисходности законског рјешења, за шта Уставни суд, сагласно члану 115. Устава, није надлежан. При томе, Суд је имао у виду да се, сагласно Уставу, безбједност те остваривање и заштита људских права и слобода уређују законом, из чега, по оцјени Суда, произлази да су оспореним одредбама чланова 7. и 22. Закона о јавном реду, којима су прописана обиљежја прекршаја „свађа, вика, вриска и непристојно понашање“ и „ограничење кретања на одређеном простору“, као и санкција починиоцима ових прекршаја јавног реда и мира уређени односи у оквиру Уставом утврђеног овлашћења законодавца. Начин на који ће бити дефинисана садржина прекршаја јавног реда и мира, те оцјена да ли неко понашање представља нарушавање јавног реда и мира или не и да ли као такво треба да буде прописано као прекршај јавног реда и мира, из

домена је законодавне политике, у оквиру које законодавац оцјењује цјелисходност законских норми које усваја.

У вези са оспореном одредбом члана 8. Закона о јавном реду и миру, којом су прописана обиљежја прекршаја јавног реда и мира „вријеђање“, као и санкција починиоцима овог прекршаја, Суд је утврдио да наводи предлагача не садрже уставноправне разлоге због којих ову одредбу сматрају неуставном, већ представљају мишљење предлагача о прописаним обиљежјима овог прекршаја јавног реда и мира која се првенствено тичу његове прецизности у погледу вриједности које се штите овим прекршајем, као и вриједностима које овим прекршајем нису а требале су бити заштићене. Полазећи од наведеног Суд је оцијенио да наведени разлози не представљају стварни захтјев за оцјену уставности, већ представљају захтјев за оцјену цјелисходност правне норме и њене прецизности, за шта Уставни суд, сагласно члану 115. Устава није надлежан.

Суд није разматрао наводе предлагача да су оспореним члановима 7. и 22. Закона о јавном реду и миру повријеђене одредбе чланова 10. и 11. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода из разлога што је предлагач само цитирао наведене одредбе ове конвенције без навођења у чему се, у конкретном случају, састоји повреда ових одредаба. Поред тога, Суд је оцијенио да није основано позивање предлагача на пресуду Европског суда за људска права у Стразбуру, у предмету Н.Ф. против Италије, с обзиром на то да је Закон, чије одредбе су оспорене, објављен у „Службеном гласнику Републике Српске“ број 11/15, те на тај начин учињен доступним јавности, а Уставни суд, како је то већ наведено, није надлежан да се упушта у оцјену цјелисходности садржаја оспорених одредби Закона. Уз то, Уставни суд није надлежан да оцјењује сагласност оспорених одредби Закона са Уставом Босне и Херцеговине.

Рјешење број: У-45/15 од 7. септембра 2016. године  
“Службени гласник Републике Српске” број 80/16

## ОЦЈЕЊИВАЊЕ АКТА У КРИВИЧНОМ ПОСТУПКУ КОЈА СУ ПРЕСТАЛА ДА ВАЖЕ

Уставни суд неће прихватити иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости општег акта када утврди да је иницијатива поднесена по истеку године дана од дана престанка важења акта чија се уставност, односно законитост оспорава.

### И з о б р а з л о ж е њ а

Удружење „Центар за хуману политику” из Добоја дало је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности члана 20. њ), члана 43. ст. 1. и 2. з), члана 46, члана 223. став 1. и чл. 224. и 232. Закона о кривичном поступку („Службени гласник Републике Српске” бр. 50/03, 111/04, 115/04, 29/07, 68/07, 119/08, 55/09, 80/09, 88/09, 92/09 и 100/09 – пречишћени текст), а који чланови одговарају члану 20. тачка њ), члану 43. ст. 1. и 2. тачка з), члану 46, члану 215. став 1. и чл. 216. и 224. Закона о кривичном поступку („Службени гласник Републике Српске” бр. 50/03, 111/04, 115/04, 29/07, 68/07, 119/08, 55/09, 80/09, 88/09 и 92/09). У иницијативи се истиче да су оспорене одредбе Закона у супротности са чланом 16. Устава Републике Српске јер онемогућавају оштећеним лицима да по приватној тужби покрену кривични поступак, те се предлаже да Суд обавезе законодавца да, у том смислу, допуни овај закон.

Одредбом члана 115. став 1. Устава Републике Српске, који је допуњен тачком 2. Амандмана XLII, прописано је да Уставни суд може оцјењивати уставност закона и уставност и законитост прописа и општих аката који су престали да важе, ако од престанка важења до покретања поступка није протекло више од једне године.

Имајући у виду наведену уставну одредбу, Суд је утврдио да је чланом 430. Закона о кривичном поступку који је објављен у „Службеном гласнику Републике Српске” бр. 53/12, од 11. јуна 2012. године, прописано да исти ступа на снагу осмог дана од дана објављивања, као и да је чланом 429. овог Закона прописано да његовим ступањем на снагу престају да важе, између осталог, Закон о кривичном поступку („Службени гласник Републике Српске” бр. 50/03, 111/04, 115/04, 29/07, 68/07, 119/08, 55/09, 80/09, 88/09 и 92/09) и Закон о кривичном поступку – Пречишћени текст („Службени гласник Републике Српске” број 100/09).

Како из наведеног произлази да је оспорени акт престао да важи 19. јуна 2012. године, а иницијатива је дата овом суду 30. јула 2015. године, то је Суд, имајући у виду напријед наведене одредбе Устава, те одредбу члана 37. став 1. тачка б) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске” бр. 104/11 и 92/12) према којој Суд неће прихватити иницијативу за покретање поступка оцјене уставности када утврди да је иницијатива поднесена по истеку године дана од дана престанка важења акта чија се уставност, односно законитост оспорава, одлучио да не прихвати иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности оспорених чланова Закона, јер је од престанка важења тог акта до доношења иницијативе протекло више од једне године.

*Одлука број: У-50/15 од 7. септембра 2016. године  
“Службени гласник Републике Српске” број 80/16*

### *НАЧИН ОСНИВАЊА И ОДРЖАВАЊА КАТАСТРА НЕПОКРЕТНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ*

С обзиром да оспорено прописивање не произлази из норми садржаних у вишем правном акту тј. није у функцији извршења законске материје већ у исту интервенише, Уставни суд је утврдио да је доносилац подзаконског општег акта поступао супротно зајемченом начелу владавине права, начелу подјеле власти, као и начелу уставности и законитости.

#### *И з о б р а з л о ж е њ а*

Миле Голијан из Хан Пијеска дао је Уставном суду Републике Српске (у даљем тексту: Суд) иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости члана 48а. Правилника о начину оснивања и одржавања катастра непокретности Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 11/14, 25/14 и 31/15), који је донио директор Републичке управе за геодетске и имовинско-правне послове. У иницијативи се наводи да оспорени члан 48а. предметног правилника није у сагласности са чланом 129. Закона о општем управном поступку, те чланом 75. став 1. и чл. 79, 80, 83, 86. и 87. Закона о премјеру и катастру Републике Српске. Давалац иницијативе сматра да доносилац правилника није био овлашћен да унапријед прописује случајеве у којима ће Комисија спроводити скраћени управни поступак, јер је интенција члана 129. Закона о општем управ-



ном поступку да поступајући орган у сваком појединачном случају цијени да ли постоје услови да се ствар ријешу у скраћеном поступку, те додаје да овакво овлашћење доносиоца не произлази ни из става 3. овог члана Закона. Оспорена одредба омогућује доношење рјешења о утврђивању права на непокретностима без излагања на јавни увид података о истима, што је супротно прописивању из члана 75. став 1, као и чл. 79, 81, 83, 85. и 86. Закона о премјеру и катастру Републике Српске. Поред тога, истиче се да је нормирање према коме се жалба на рјешење Комисије донесено у скраћеном поступку, може изјавити Комисији, умјесто Републичкој управи за геодетске и имовинско-правне послове, супротно члану 87. истог закона. Надаље, оспореним прописивањем спријечена су трећа лица да учествују у поступку успоставе, јер уколико лица уписана у привремени лист непокретности не изјаве жалбу, поступак излагања података на јавни увид се неће ни проводити.

У одговору на иницијативу који је у име Републичке управе за геодетске и имовинско-правне послове доставио в.д. замјеник директора, појашњава се да се рјешавање по скраћеном поступку проводи уколико се стање ствари може установити на основу службених података којима орган располаже, а да при том није потребно саслушавање странака ради заштите њихових права и правних интереса, као и да се у овом случајевима, по правилу, ради о поступцима покренутим по службеној дужности у којима се не рјешавају спорни имовинско-правни односи и у којима се рјешава у корист странке. Надаље се истиче да је супсидијарна примјена члана 129. Закона о општем управном поступку заснована како на Закону о премјеру и катастру Републике Српске, тако и на члановима 171. и 189. те Закону о републичкој управи којим је утврђена надлежност Републичке управе за геодетске и имовинско-правне послове за вођење јавних евиденција о непокретностима, правима на непокретностима и носиоцима тих права, због чега подаци из истих имају карактер службених. Такође се наводи да се јавно оглашавање врши и у случају провођења скраћеног поступка те сва трећа лица која имају правни интерес, могу узети учешће у поступку. С озиром на изложено предлаже се да Суд обустави предметни поступак.

Правилник о начину оснивања и одржавања катастра непокретности Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 11/14, 25/14 и 31/14) донесен је на основу члана 179. тачка ж) Закона о премјеру и катастру Републике Српске („Службени гласник Републике Српске” број 6/12) и члана 89. став 2. Закона о републичкој управи (“Службени гласник Републике Српске” бр. 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12 и 121/12).

Оспореним чланом 48а. овог правилника прописано је да Комисија спроводи скраћени поступак у складу са Законом о општем управном поступку у случају да се у поступку излагања утврди: да су подаци о непокретностима уписани у земљишној књизи преузети из катастарског оператера, а у катастарском оператеру су утврђени у поступку оснивања катастра некретнина у складу са одредбама Закона о премјеру и катастру некретнина („Службени гласник Републике Српске” бр. 19/96 и 15/00) и Закона о премјеру и катастру некретнина („Службени лист СР БиХ” бр. 22/84, 12/87, 26/90 и 36/90); да су подаци у земљишној књизи и катастарском оператеру идентични, и то подаци о бројевима парцела, површинама парцела и носиоцима права својине у земљишној књизи и посједницима у катастарском оператеру; да су подаци у земљишној књизи и катастарском оператеру идентични, осим података о бројевима парцела у случају када парцела по новом премјеру одговара у цијелости по површини и облику парцели по старом премјеру, без обзира на то што су бројеви парцела различити; да за одређене непокретности не постоји земљишна књига, а постоји катастар непокретности успостављен на основу премјера у Гаус–Кригеровој пројекцији и гдје је посједник уписан у складу са ваљаним правним основом или да је непокретност уписана у књигу уложених уговора (став 1. тач. а), б), в), г), д). Комисија доноси рјешење и доставља га лицима уписаним у привременом листу непокретности, који је саставни дио тог рјешења, док је у случају из става 1. тачка г) овог члана, Комисија обавезна да рјешење достави Правобранилаштву Републике Српске (ст. 2. и 3). Против рјешења из става 2. овог члана може се изјавити жалба Комисији у року од 15 дана од дана достављања, док у случају из става 4. овог члана, Комисија обавезно спроводи посебан испитни поступак у складу са одредбама Закона о премјеру и катастру Републике Српске („Службени гласник Републике Српске” број 6/12) и одредбама овог правилника, те на основу утврђеног чињеничног стања у том поступку доноси ново рјешење (ст. 4. и 5).

У поступку оцјењивања уставности и законитости оспорене одребе Правилника Суд је имао у виду одредбе Устава Републике Српске којима је утврђено: да се уставно уређење Републике темељи, између осталог, на владавини права, те на парламентарној демократији и подјели власти (члан 5. став 1. алинеје 4. и 7); да Република уређује и обезбјеђује, поред осталог, својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине, коришћење простора и политику и мјере за усмјеравање развоја, као и друге односе од интереса за Републику, у складу са Уставом (тач. 6, 8. и 18. Амандмана XXXII на Устав, којим је замијењен члан 68. Устава); да се државна власт у Републици организује на начелу подјеле власти (члан

69. став 1); да закони, статути, други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом, односно да прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом (члан 108).

У складу са наведеним уставним овлашћењима, Законом о премјеру и катастру Републике Српске су уређени управни и стручни послови који се односе на премјер Републике Српске, катастар непокретности, као јавни регистар о непокретностима и стварним правима на њима, затим катастар водова, основне геодетске радове, адресни регистар, топографско-географску дјелатност, Геоинформациони систем Републичке управе за геодетске и имовинско-правне послове Републике Српске и друга питања од значаја за уређење ове области. Тако је, поред осталог, овим законом уређено излагање на јавни увид података о непокретностима и утврђивање права на непокретностима (чл. 75. до 89), као и упис у катастар непокретности (чл. 90. до 108). Према члану 93. став 1. тачка а) овог закона, на непокретностима се уписује право својине, док је чланом 94. прописано да се права на непокретностима из члана 94. успостављају на начин и у поступку регулисаним овим законом. Поред тога, чланом 7. истог закона је одређено да се за рјешавање појединих питања уписа стварних права која нису уређена овим законом примјењују одредбе закона којим се уређују својина и друга стварна права, а да се за рјешавање питања поступка која нису уређена овим законом примјењују одредбе закона којим се уређује парнични, ванпарнички поступак, општи управни поступак и управни спор. Уређујући питање доношења подзаконских аката за провођење овог закона, законодавац је дао овлашћење директору Републичке управе за геодетске и имовинско-правне послове да прописује техничке нормативе, методе и начин рада код оснивања, обнове и одржавања катастра непокретности и других катастарских евиденција о непокретностима (члан 179. тачка ж)), који је и означен као правни основ за доношење оспореног правилника.

Приликом разматрања оспорене одредбе Суд је, такође, узео у обзир да је у глави IX Закона о општем управном поступку („Службени гласник Републике Српске” бр. 13/02, 87/07 и 50/10) регулисан поступак до доношења рјешења, те је, између осталог, утврђено: да се прије доношења рјешења утврђују све одлучне чињенице и околности које су од значаја за доношење рјешења и странкама омогућује да остваре и заштите своја права и правне интересе, као и да се чињенице и околности из става 1. овог члана утврђују у скраћеном поступку (члан 129.) или у посебном испитном поступку (члан 130.) (члан 123); да орган може по скраћеном поступку рјешити ствар: ако је странка у свом захтјеву навела чињенице или поднијела доказе на основу којих се може утврдити стање ствари, или ако се

то стање може утврдити на основу општепознатих чињеница или чињеница које су органу познате; ако се стање ствари може утврдити на основу службених података којима орган располаже а није потребно посебно саслушање странке ради заштите њених права, односно правних интереса; ако је прописом предвиђено да се управна ствар може рјешити на подлози чињеница или околности које нису потпуно утврђене или се доказима само посредно утврђују, па су чињенице или околности учињене вјероватним, а из свих околности произлази да се захтјеву странке има удовољити; ако се ради о предузимању хитних мјера у јавном интересу које се не могу одлагати, а чињенице на којима рјешење треба да буде засновано су утврђене или бар учињене вјероватним (члан 129); да се посебан испитни поступак спроводи кад је то потребно ради утврђивања чињеница и околности које су значајне за рјешавање ствари или ради давања странкама могућности да остваре и заштите своја права и правне интересе, док ток испитног поступка одређује, према околностима појединог случаја службено лице, у складу са одредабама овог закона и других прописа који се односе на управну ствар о којој се ради (ст. 1. и 2); у границама из става 1. и 2. овог члана службено лице: одређује које радње у поступку треба извршити и издаје наређења за њихово извршење, одређује ред којим ће се поједине радње извршити и рокове у којима ће се извршити ако нису прописани законом, одређује усмену расправу и саслушања, као и све што је потребно за њихово одржавање, одлучује који ће се докази извести, којим доказним средствима, те о свим предлозима и изјавама, те службено лице одлучује да ли ће се расправљање и доказивање вршити одвојено о појединим питањима или заједно за сва питања (члан 130).

Надаље, Суд имао у виду да је чланом 2. Закона о републичкој управи („Службени гласник Републике Српске” бр. 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12, 121/12, 15/16 и 57/16) прописано да је Републичка управа дио извршне власти Републике Српске која врши послове у оквиру права и дужности Републике, док је његовим чланом 12. утврђено да послове управе обављају министарства, републичке управе и републичке управне организације. Поред овога, у члану 33. овог закона, утврђено је да Републичка управа за геодетске и имовинско-правне послове, између осталог, обавља управне и стручне послове који се односе на: послове премјера, оснивање и обнову катастра непокретности, праћење и обезбјеђивање ажурности катастра непокретности, својинскоправне и друге стварноправне односе на непокретностима у својини носилаца јавног права, имовинско-правне односе на земљишту и зградама, те вођење евиденција о непокретностима и правима на непокретностима. Такође, чланом 69. ст. 1. и 2. истог закона

прописано да органи управе доносе правилнике, наредбе, упутства и друге опште акте, а да се правилником разрађују поједине одредбе закона или прописа Владе, те да према члану 89. став 2. истог закона, директор самосталне управе доноси прописе из њеног дјелокруга уз сагласност Владе.

Суд је констатовао да се термин Комисија, у контексту оспореног акта, односи на Комисију за излагање на јавни увид података о непокретностима и утврђивање права на непокретностима.

Узимајући у обзир наведене законске одредбе Суд је утврдио да је директор Републичке управе за геодетске и имовинско-правне послове био овлашћен да донесе оспорени правилник којим су, са циљем провођења Закона о катастру и премјеру Републике Српске, разрађене одредбе овог закона које се односе на начин и методе оснивања, обнове и одржавања катастра непокретности. Међутим, према оцјени Суда, прописивањем као у оспореној одредби члана 48а. предметног правилника, доносилац је изашао ван својих законских и уставних оквира, јер је регулисао област легислативне материје. Није спорно да је у члану 7. Закона о премјеру и катастру Републике Српске предвиђена могућност примјене, између осталог, и одредаба закона којим се уређује општи управни поступак, али само за рјешавање питања поступка која нису уређена овим законом. Такво законско одређење има подлогу у одредби члана 3. Закона о општем управном поступку („Службени гласник Републике Српске“ бр. 13/02, 87/07 и 50/10) којом се прописује да се у правним областима за које је законом прописан посебан поступак, поступа по одредбама тог закона, уз услов да те одредбе морају бити у сагласности са основним начелима утврђеним у Закону о општем управном поступку. По мишљењу Суда, Закон о премјеру и катастру Републике Српске, као посебан закон, на недвосмислен начин нормирао је све сегменте процедура неопходних за оснивање катастра непокретности. Законом утврђени поступак успоставе катастра непокретности резултат је законодавне политике која је, с обзиром на друштвени значај предметних евиденција, предвидјела провођење посебног управног поступка цијенећи да је одређни квантум процесних радњи најбољи јемац оптималне заштите приватног и јавног интереса. Како у конкретном случају Закон прописује сложене процедуре за успоставу катастра непокретности, то је, према оцјени Суда, прописивањем да је предметни катастар могуће успоставити и у различитом, скраћеном управном поступку, доносилац оспореног акта поступао супротно члану 7. Закона о премјеру и катастру Републике Српске, као и супротно овлашћењима која су му повјерена чланом 179. тачка ж) овог закона. Оспореним чланом 48а. Правилника о начину оснивања и одржавања катастра непокретности Републике Српске („Службени гласник

Републике Српске“ бр. 11/14, 25/14 и 31/15) не разрађују се поједине одредбе закона у складу са чланом 69. став 2. Закона о Републичкој управи, због чега, супротно принципу уставности и законитости, исти нема основ у релевантним законским прописима. С обзиром да оспорено прописивање не произлази из норми садржаних у вишем правном акту тј. није у функцији извршења законске материје већ у исту интервенише, Суд је утврдио да је нормирајући као у члану 48а. Правилника, директор Републичке управе за геодетске и имовинско-правне послове поступао супротно зајемченом начелу владавине права из члана 5. став 1. алинеја 4. Устава, начелу подјеле власти из члана 5. став 1. алинеја 7. Устава и члана 69. Устава, као и начелу уставности и законитости из члана 108. Устава.

Према становишту Суда, с обзиром на раније утврђене разлоге неуставности и незаконитости оспореног члана 48а, разматрање навода иницијатора о несагласности истог са чланом 75. став 1, те чл. 79, 81, 83, 85, 86. и 87. Закона о премјеру и катастру Републике Српске и чланом 129. Закона о општем управном поступку, није од значаја за одлучење у овој уставноправној ствари.

С обзиром да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено, те да прикупљене информације пружају поуздан основ за одлучивање, Суд је, на основу члана 40. став 5. Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12), у овом предмету донио одлуку без доношења рјешења о покретању поступка.

*Рјешење број: У-35/16 од  
26. априла 2017. године*

## ПОСЕБНИ КОЛЕКТИВНИ УГОВОР ЗА ЗАПОСЛЕНЕ У ОБЛАСТИ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Прелазним и завршним одредбама Закона о раду („Службени гласник Републике Српске“ број 1/16) прописано је да ће учесници у закључивању колективних уговора из чл. 240. и 241. тог закона у року од 60 дана од дана ступања на снагу приступити преговарању ради закључивања колективних уговора у складу са одредбама Закона, као и да ће одредбе Општег и посебних колективних уговора који су на снази на дан ступања на снагу Закона и које нису у супротности са Законом остати на снази до закључи-

вања колективних уговора у складу са тим законом, а најдуже три мјесеца од дана његовог ступања на снагу (члан 269).

С обзиром на то да је поменути Закон о раду ступио на снагу 20. јануара 2016. године, Суд је утврдио да је протеком три мјесеца од дана његовог ступања на снагу престао да важи и оспорени Посебни колективни уговор за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 114/07).

Имајући у виду наведено, Суд је, на основу члана 37. став 1. тачка д) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 104/11 и 92/12), одлучио да приједлог за оцјену уставности и законитости Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 114/07) одбаци, јер не постоје процесне претпоставке за вођење поступка и одлучивање по закону.

Стога, Суд је одбацио приједлог за оцјењивање уставности и законитости Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 114/07).

### И з о б р а з л о ж е њ а

Приједлогом (у поднеску означен као иницијатива) Општине Соколац, заступане по начелнику Општине Миловану Бјелици, пред Уставним судом Републике Српске (у даљем тексту: Суд) покренут је поступак за оцјењивање уставности и законитости Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 114/07). Подносилац приједлога оспорава поменути колективни уговор у односу на тачку 4. Амандмана XXXII на Устав, којим је замијењен члан 68. Устава, и члан 108. Устава Републике Српске. У образложењу се наводи: да су поменути колективни уговор закључили Синдикат управе Републике Српске и Министарство управе и локалне самоуправе, на основу чл. 160. и 161. Закона о раду – пречишћени текст („Службени гласник Републике Српске“ број 55/07) и члана 65. Општег колективног уговора („Службени гласник Републике Српске“ број 27/06); да је ступањем на снагу Закона о раду („Службени гласник Републике Српске“ број 1/16) поменути закон престао да важи, те да је одлуком Суда број У-36/06 од 26. новембра 2008. године („Службени гласник Републике Српске“ број 125/08) утврђено да Општи колективни уговор („Службени гласник Републике Српске“ број 27/06) није у сагласности са Уставом и законом; да нови колективни уговор није закључен у законом

одређеном року; као и да Одлука Владе Републике Српске о утврђивању увећања плате, висине примања по основу рада и висине помоћи раднику („Службени гласник Републике Српске“ број 53/16), која је темпоралног карактера, не супституише посебни, већ општи колективни уговор; те се предлаже да Суд утврди да је оспорени акт неуставан.

У одговору Министарства управе и локалне самоуправе оспорени су наводи из приједлога, те се указује на члан 269. став 2. Закона о раду („Службени гласник Републике Српске“ број 1/16), према којем одредбе Општег и посебних колективних уговора које су на снази на дан ступања на снагу тог закона и које нису у супротности са њим остати на снази до закључивања колективних уговора у складу са тим Законом, а најдуже три мјесеца од дана ступања на снагу овог закона. Слиједом наведеног, оспорени колективни уговор престао је да важи. Уз то, истиче се да је Одлука Владе Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 53/16) донесена у складу са Законом о раду, као оквир за једнообразно поступање послодаваца у Републици, а тиме и органа јединица локалне самоуправе, с циљем да се запосленима не умањи обим права у односу на права утврђена овом одлуком, Законом о раду, Законом о локалној самоуправи и Законом о статусу функционера јединица локалне самоуправе, те да наводи у погледу поменути одлуке нису од значаја за овај уставноправни спор.

Одговор на наводе из приједлога дао је Синдикат управе Републике Српске, који је потписник предметног колективног уговора, у коме се наводи да је Закон о раду („Службени гласник Републике Српске“ број 1/16) ступио на снагу 20. јануара 2016. године, те, такође, указује на одредбу члана 269. став 2. овог закона. Имајући у виду да је 20. априла 2016. године престао да важи оспорени колективни уговор, сматрају да је беспредметно разматрати исти, те предлажу да Суд обустави поступак.

Оспорени Посебни колективни уговор за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 114/07) закључили су Синдикат управе Републике Српске, с једне стране, и Министарство управе и локалне самоуправе, на основу чл. 160. и 161. Закона о раду – пречишћени текст („Службени гласник Републике Српске“ број 55/07) и члана 65. Општег колективног уговора („Службени гласник Републике Српске“ број 27/06). Овим колективним уговором се, према члану 1, уређују права, обавезе и одговорности радника и послодаваца која проистичу из рада и по основу рада, као и друга питања која нису на потпун и цјеловит начин уређена Законом о локалној самоуправи, Законом о раду или другим законом и Општим колективним уговором.



Разматрајући наводе из приједлога Суд је имао у виду да је ступањем на снагу Закона о раду („Службени гласник Републике Српске“ број 1/16) престао да важи Закон о раду („Службени гласник Републике Српске“ бр. 38/00, 40/00, 47/02, 38/03, 66/03, 20/07 и 55/07 – пречишћени текст), који је означен као правни основ оспореног појединачног колективног уговора.

Прелазним и завршним одредбама Закона о раду („Службени гласник Републике Српске“ број 1/16) прописано је да ће учесници у закључивању колективних уговора из чл. 240. и 241. тог закона у року од 60 дана од дана ступања на снагу приступити преговарању ради закључивања колективних уговора у складу са одредбама Закона, као и да ће одредбе Општег и посебних колективних уговора који су на снази на дан ступања на снагу Закона и које нису у супротности са Законом остати на снази до закључивања колективних уговора у складу са тим законом, а најдуже три мјесеца од дана његовог ступања на снагу (члан 269).

С обзиром на то да је поменути Закон о раду ступио на снагу 20. јануара 2016. године, Суд је утврдио да је протеком три мјесеца од дана његовог ступања на снагу престао да важи и оспорени Посебни колективни уговор за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 114/07).

Имајући у виду наведено, Суд је, на основу члана 37. став 1. тачка д) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 104/11 и 92/12), одлучио да приједлог за оцјену уставности и законитости Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 114/07) одбаци, јер не постоје процесне претпоставке за вођење поступка и одлучивање по закону.

*Одлука број: У-58/16 од  
25. октобра 2017. године*

## РЕГУЛАЦИОНИ ПЛАН “ЗЛАТИШТЕ-БРУС” И ЧЛАН 98. ИЗМЈЕНЕ ОДЛУКЕ О УРЕЂЕЊУ ПРОСТОРА И ГРАЂЕВИНСКОМ ЗЕМЉИШТУ

С обзиром на чињеницу да је у конкретном случају прописано да оспорене одлуке ступају на снагу даном доношења, те да ће накнадно бити објављене, а да при томе њихов доносилац није навео правно релевантне оправдане разлоге за раније ступање на снагу, нити доставио акт о по-

стојању таквих разлога, Суд је оцијенио да су оваквим прописивањем нарушене уставне гаранције из члана 109. Наводе из одговора на иницијативу према којима је у моменту доношења спорних одлука на подручју Града Источно Сарајево била на снази ванредна ситуације због поплава које су задесиле ово подручје, а којом чињеницом се оправдава раније ступање на снагу ових аката, Суд није прихватио. Ови разлози, по оцјени Суда, нису уставноправно релевантни, јер из садржине оспорених одлука јасно произлази да се предмети регулисања ових општинских аката ни у једном сегменту не односе на стање које је настало поводом поплава на подручју Града Источно Сарајево.

### И з о б р а з л о ж е њ а

ЈПШ «Шуме Републике Српске» а.д. Соколац – Шумско газдинство «Романија» Соколац дало је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности члана 2. Одлуке о усвајању Регулационог плана «Златиште-Брус» и члана 98. Измјене Одлуке о уређењу простора и грађевинском земљишту («Службене новине Града Источно Сарајево» број 17/14), које је донијела Скупштина Општине Источни Стари Град. У иницијативи се наводи да је оспореним одредбама предметних одлука прописано да ови акти ступају на снагу даном доношења, а накнадно ће бити објављени у Службеним новинама Града Источно Сарајево, чиме је дошло до повреде чл. 45. и 109. Устава Републике Српске. Давалац иницијативе указује на то да су ове одлуке ступиле на снагу 19. августа 2014. године, односно даном доношења, а објављене су 18. септембра 2014. године у „Службеним новинама Града Источно Сарајево“, што је у супротности са наведеним уставним гаранцијама. Слиједом изложеног, предлаже да Суд, наконведеног поступка, утврди да оспорене норме предметних одлука нису у сагласности са Уставом Републике Српске.

У одговору на иницијативу који је доставила Скупштина Општине Источни Стари Град наводи се да је у вријеме доношења оспорених одлука на подручју Града Источно Сарајево, у чијем је саставу и Општина Источни Стари Град, била на снази Одлука о проглашењу ванредне ситуације број 02-014-223/14 од 19. маја 2014. године, усљед поплава које су задесиле Републику Српску. У том периоду је, како се даље наводи, засједала и Скупштина Општине Источни Стари Град, те је у складу са новонасталом ситуацијом донијела оспорене одлуке, које су, по мишљењу њиховог доносиоца, због околности у којима је одржано засједање и доношење одлука, у сагласности са чланом 109. Устава. Скупштина Општине Источни

Стари Град није доставила акте о постојању нарочито оправданих разлога за раније ступање на снагу оспорених одлука, нити се, и поред изричитог захтјева Суда, изјаснила да ли су такви акти донесени.

Оспореним чланом 2. Одлуке о усвајању Регулационог плана «Златиште-Брус» и чланом 98. Измјене Одлуке о уређењу простора и грађевинском земљишту («Службене новине Града Источно Сарајево» број 17/14) прописано је да ови акти ступају на снагу даном доношења, а накнадно ће бити објављени у „Службеним новинама Града Источно Сарајево“.

У поступку оцјењивања уставности оспорених одредаба предметних одлука Суд је имао у виду да је чланом 109. Устава Републике Српске утврђено да закони, други прописи и општи акти ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања, осим ако из нарочито оправданих разлога није предвиђено да раније ступе на снагу, те да се прије ступања на снагу, закони, други прописи и општи акти државних органа објављују у одговарајућем службеном гласилу.

У конкретном случају, оспореним одребама члана 2. Одлуке о усвајању Регулационог плана «Златиште-Брус» и члана 98. Измјене Одлуке о уређењу простора и грађевинском земљишту прописано је да ови акти ступају на снагу даном доношења, односно 19. августа 2014. године, а накнадно ће бити објављени у „Службеним новинама Града Источно Сарајево“. У овом службеном гласилу објављени су 18. септембра 2014. године.

Имајући у виду наведено, Суд је оцијенио да оспорене норме предметних одлука нису у сагласности са чланом 109. Устава, односно да начин ступања на снагу ових одлука није одређен у складу са наведеном уставном одредбом. Наиме, да би општи акт ступио на снагу, претходно мора бити објављен на одговарајући начин, да би након тога, по протеку периода од осам дана током којег адресати акта имају могућност да се упознају са његовим садржајем, ступио на снагу и почео се примјењивати.

С обзиром на то да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Суд је, на основу члана 40. став 5. Закона о Уставном суду Републике Српске, о уставности оспорених одредаба члана 2. Одлуке о усвајању Регулационог плана «Златиште-Брус» и члан 98. Измјене Одлуке о уређењу простора и грађевинском земљишту (Службене новине Града Источно Сарајево» број 17/14) , одлучио без доношења рјешења о покретању поступка.

*Рјешење број: У-93/16 од  
20. децембар 2017. године*

## ЗАКОН О ПОРЕСКОМ ПОСТУПКУ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Не прихвата се иницијатива за оцјењивање уставности члана 39. ст. 1. и 5. Закона о пореском поступку Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 102/11, 108/11, 67/13 и 44/16).

Суд имајући у виду да је неспорно овлашћење законодавца да у систему у коме пореску обавезу утврђује сам обвезник, а Пореска управа за ове потребе не доноси рјешење, те у коме Пореска управа има право да изврши провјеру тачности обрачуна пореске обавезе и по службеној дужности покрене и води поступак принудне наплате, у складу са одредбама овог закона, оцијенио неоснованим наводе из иницијативе да пореска пријава из члана 30. овог закона није акт државног органа и да не може представљати извршни акт у смислу оспорене одредбе члана 39. став 2. истог закона, на основу које се покреће поступак принудне наплате по службеној дужности. Суд је, наиме, оцијенио да је прописивање својства извршности пореске пријаве саставни дио овлашћења законодавца да уређује и обезбјеђује порески систем, односно овлашћењу да законодавац, у случају када се ове обавезе не могу наплатити од пореског обвезника, а, сходно принципу самоопорезивања, пореској пријави којом порески обвезник исказује своју пореску обавезу, да својство извршности, као непходној мјери наплате пореза. С обзиром на наведено, те чињеницу да је прописивање ових мјера омогућено и чланом 1. став 2. Протокола број 1 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Суд је оцијенио да оспореним прописивањем нису повријеђена наведена уставна начела, односно да је прописивање својства извршности пореске пријаве саставни дио овлашћења законодавца да уређује и обезбјеђује порески систем. Такође, полазећи од искључиве надлежности законодавца за провођење одређене пореске политике, Суд је оцијенио да се одредбама члана 39. ст. 1. и 5. Закона, поред наведеног, не доводи у питање ни судска заштита слобода и права зајемчених Уставом из члана 48. Устава, као ни уставно начело о обавезној сагласности закона са Уставом из члана 108. став 2.

Цијенећи да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Суд је, на основу члана 40. став 5. Закона о Уставном суду Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр 104/11 и 92/12), у овом предмету одлучио без доношења рјешења о покретању поступка.

## И з о б р а з л о ж е њ а

Милан Голубовић из Лакташа дао је Уставном суду Републике Српске (у даљем тексту: Суд) иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности члана 39. тач. 1, 2. и 5. Закона о пореском поступку Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 102/11, 108/11 и 67/13) (у даљем тексту: Закон). С обзиром на то да члан 39. Закона не садржи тачке, већ ставове: 1, 2, 3, 4. и 5. и да је у иницијативи, вјероватно омашком, наведено да се оспоравају тачке 1, 2. и 5. овог члана, Суд је, у поступку оцјењивао уставност ставова 1, 2. и 5. члана 39. овог закона. Образлажући разлог подношења иницијативе, давалац иницијативе наводи да су оспорене законске одредбе дискриминирајуће у односу на савјесног пореског обвезника коме се ускраћује право на жалбу, док се несавјесном пореском обвезнику даје право на утају пореза, односно да су савјестан или добронамјеран и несавјестан или злонамјеран порески обвезник неравноправни у погледу слобода, права и дужности по члану 10. Устава Републике Српске. Поред тога, давалац иницијативе истиче да пореска пријава из члана 30. овог закона није акт државног органа и не може представљати извршни акт, у смислу оспорене одредбе члана 39. став 2. истог закона, али да, на основу оспореног става 5. овог члана, постаје извршна и да се на основу такве исправе покреће поступак принудне наплате по службеној дужности. Такође, у вези с наведеним, у иницијативи се наводи да оспореним чланом 39. овог закона савјесном пореском обвезнику није обезбијеђено право на жалбу, с обзиром на то да евидентирање пореске пријаве пореског обвезника, по његовом мишљењу, није утврђивање остварених прихода пореског обвезника. Давалац иницијативе, наиме, сматра да је због необезбјеђивања права на жалбу или другог начина заштите права и законитости, у оспореном члану 39. Закона, несагласно са чланом 48. Устава Републике Српске и да је основни разлог подношења иницијативе. На основу изнесеног, те констатације да у овом случају није испоштован ни члан 108. Устава, давалац иницијативе предлаже да Суд утврди неуставност оспорених законских одредби.

Оспореним одредбама члана 39. Закона о пореском поступку Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 102/11, 108/11, 67/13, 31/14 и 44/16) прописано је да је пореска обавеза утврђена евидентирањем пореске обавезе пореског обвезника у евиденцији Пореске управе након пријема пореске пријаве од пореског обвезника у којој је обвезник исказао своју пореску обавезу (став 1), да пореска пријава из става 1. овог члана постаје извршна исправа истеком законског рока за плаћање њоме пријављене пореске обавезе (став 2) и да, на основу извршне пријаве из

став 2. овог члана, Пореска управа по службеној дужности покреће и води поступак принудне наплате у складу са одредбама овог закона (став 5).

Суд је, прије свега, утврдио да Рјешењем У-94/11 од 20. фебруара 2013. године није прихватио иницијативу за оцјењивање уставности, поред осталих, и члана 39. став 2. и 4. Закона о пореском поступку Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 102/11 и 108/11), јер је оцијенио да је законодавац био овлашћен да оспореним одредбама овог закона пореској пријави у којој је порески обвезник исказао своју пореску обавезу да својство извршности, као исправи тачно одређеног садржаја, којом је наведена обавеза дефинисана у субјективном, објективном и временском смислу.

Имајући у виду наведено, Суд, на основу члана 37. став 1. тачка г) Закона о Уставном суду Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр 104/11 и 92/12), није прихватио иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности члана 39. став 2. Закона о пореском поступку Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 102/11, 108/11, 67/13 и 44/16), јер је већ одлучио о истој правној ствари.

У поступку оцјењивања уставности оспорених одредаба члана 39. ст. 1. и 5. Закона Суд је имао у виду гаранцију из члана 16. Устава Републике Српске према којој је сваком зајемчено право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се рјешава о његовом праву или на законом заснованом интересу, као и одредбе Устава којима је утврђено да је обавеза плаћања пореза општа и да се утврђује према економској снази обвезника (члан 63.) и да Република уређује и обезбјеђује, између осталог, банкарски и порески систем (тачка 7. члана 68. који је замијењен Амандманом XXXII).

Такође, Суд је имао у виду и одредбе Устава Републике Српске у односу на које је тражена оцјена уставности оспорених законских одредаба, односно одредбе којима је утврђено: да су грађани Републике равноправни у слободама, правима и дужностима, једнаки пред законом и да 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 обезбјеђује судска заштита слобода и права зајемчених овим уставом (члан 48. став 2) и да закони, статuti, други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом (члан 108. став 1).

Поред наведених уставних и оспорених законских одредби, Суд је, у овом поступку, узео у обзир и одредбу члана 2. тачка а) Закона, којом је прописано да је порез свака обавеза плаћања прописана пореским прописима коју је порески обвезник дужан да уплати у корист буџета Републи-

ке Српске, општина, градова и фондова, а која је представља неповратно, принудно давање, те слједеће одредбе овог закона: члана 15. којим је прописано да је порески поступак управни поступак који у првом степену води Пореска управа, а у другом степену Министарство (став 1), да порески поступак обухвата поступак принудне наплате пореских обавеза (став 2. тачка д); члана 16. став 3. којим је прописано да је против пореског рјешења и закључка донесеног у првостепеном пореском поступку допуштена жалба Министарству у року од 15 дана од дана достављања рјешења, односно закључка пореском обвезнику; члана 40. став 2. којим је прописано да се рјешење из става 1. овог члана не доноси за обавезе пријављене у смислу члана 39. ст. 1. и 2. овог закона; члана 54. став 6. којим је прописано да се против рјешења о принудној уплати пореза може изјавити жалба Министарству у року од 15 дана од дана достављања рјешења, те члана 92. став 1. којим је прописано да о жалби на рјешење Пореске управе одлучује Министарство у складу са одредбама овог закона и прописа којим се уређује општи управни поступак.

Суд је оцијенио да је законодавац, имајући у виду уставно право да уређује и обезбјеђује, између осталог, и порески систем, оспореним законским одредбама, у складу са наведеним уставним овлашћењем прописао битне елементе опорезивања, па и поступак пријављивања и утврђивања пореских обавеза и редовне и принудне наплате пореских обавеза. Наиме, по оцјени Суда, прописивање да је пореска обавеза утврђена евидентирањем пореске обавезе пореског обвезника у евиденцији Пореске управе након пријема пореске пријаве од пореског обвезника у којој је обвезник исказао своју пореску обавезу и да, на основу извршне пријаве Пореска управа по службеној дужности покреће и води поступак принудне наплате у складу са одредбама овог закона, не доводи у неравноправан положај пореске обвезнике, како тврди давалац иницијативе, јер се ове одредбе односе једнако на све пореске обвезнике који се налазе у истим правним ситуацијама. Исто тако, оваквим начином утврђивања пореске обавезе и њеног измирења, односно прописивањем могућности принудне наплате пореза, уколико порески обвезник или други порески дужник није платио доспјели порез у прописаном року, по оцјени Суда, не повређују се ни права гарантована чланом 16. и чланом 48. став 2. Устава Републике Српске, као ни уставна начела према којима државни органи и организације које врше јавна овлашћења могу у појединачним стварима рјешавати о правима и обавезама грађана или примјенјивати мјере принуде и ограничења, само у законом прописаном поступку у коме је свакоме дата могућност да брани своја права и интересе и да против донесеног акта изјави жалбу,

односно употреби друго законом предвиђено правно средство (члан 111) и да се против појединачних аката судова, управних и других државних органа, као и организација које врше јавна овлашћења, донесених у првом степену, може изјавити жалба надлежном органу и да се законом, изузетно, може искључити жалба, ако је на други начин обезбијеђена заштита права и законитости (члана 113. ст. 1. и 2.).